



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

9 март 2017 година<sup>1</sup>

„Преюдициално запитване — Социална политика — Равно третиране в областта на заетостта и професиите — Конвенция на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания — Членове 5 и 27 — Директива 2000/78/ЕО — Член 7 — Специфична закрила при уволнение на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение — Липса на такава закрила за държавните служители с увреждания — Основен принцип на равно третиране“

По дело C-406/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Върховен административен съд (България) с акт от 16 юли 2015 г., постъпил в Съда на 24 юли 2015 г., в рамките на производство по дело

**Петя Милкова**

срещу

**Изпълнителния директор на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол,**

в присъствието на

**Върховна административна прокуратура,**

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, А. Prechal (докладчик), А. Rosas, С. Toader и Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за българското правителство, от Д. Драмбозова и Е. Петранова, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от D. Martin и Д. Русанов, в качеството на представители,

<sup>1</sup> — Език на производството: български.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 октомври 2016 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 4 и 7 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7), както и до член 5, параграф 2 от Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, която е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2010/48/ЕО на Съвета от 26 ноември 2009 г. (ОВ L 23, 2010 г., стр. 35, наричана по-нататък „Конвенцията на ООН“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Петя Милкова и изпълнителния директор на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол (България), наричана по-нататък „Агенцията“, по повод прекратяването на служебното правоотношение на заинтересованото лице.

### Правна уредба

#### *Международното право*

- 3 Член 1 от Конвенцията на ООН гласи:

„Целта на настоящата конвенция е да насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равноправно упражняване на всички права на човека и основни свободи от хората с увреждания и да способства за зачитане на вътрешно присъщото им човешко достойнство.

Хората с увреждания включват лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с различни пречки би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото, равноправно с останалите“.

- 4 Съгласно член 5 от тази конвенция, озаглавен „Равенство и забрана на дискриминация“:

„1. Държавите — страни по настоящата конвенция, признават, че всички хора са равни пред закона и имат право, без каквато и да било дискриминация, на еднаква закрила и еднакво отношение по закон.

2. Държавите — страни по настоящата конвенция, се задължават да забранят всякаква дискриминация по признак на увреждане и да гарантират на лицата с увреждания равноправна и ефективна защита от закона срещу всякаква дискриминация, на каквито и да било основания.

3. С оглед осигуряването на равнопоставеност и премахването на всякаква дискриминация държавите — страни по конвенцията, се задължават да предприемат всички необходими стъпки, за да осигурят разумни улеснения на хората с увреждания.

4. Всякакви конкретни мерки, необходими за ускоряване или постигане на фактическо равенство на хората с увреждания, не се считат за дискриминация по смисъла на настоящата конвенция“.

5 Член 27 от Конвенцията на ООН със заглавие „Работа и заетост“ предвижда следното:

„Държавите — страни по настоящата конвенция, признават правото на труд на хората с увреждания, равноправно с всички останали, като това включва правото на възможност за прехрана чрез свободно избрана или приета работа на пазара на труда и в работна среда, която да е отворена, недискриминационна и достъпна за хора с увреждания. Държавите — страни по конвенцията, се задължават да гарантират и насърчават реализацията на правото на труд, включително за лица, придобили увреждане в процеса на трудова заетост, чрез предприемане на необходимите стъпки, включително законодателни, сред които:

[...]

з) насърчаване на заетостта на хора с увреждания в частния сектор чрез подходящи политики и мерки, които могат да включват програми за преференциална заетост, икономически стимули и други мерки;

[...]“.

*Правото на Съюза*

Директива 2000/78

6 Съображение 27 от Директива 2000/78 гласи:

„В своята Препоръка 86/379/ЕИО от 24 юли 1986 г. относно заетостта на хора с увреждания в Общността (ОВ L 225, 1986 г., стр. 43), Съветът създаде насочваща рамка, като дава примери за позитивно действие по насърчаване на заетостта и обучението на лицата с увреждания и в своята резолюция от 17 юни 1999 г. относно равните възможности за заетост на хората с увреждания (ОВ C 186, 1999 г., стр. 3), потвърди важността на отдаването на специално внимание на хората с увреждания чрез подбор, задържане, обучение и непрекъснато обогатяване на знанията“.

7 Съгласно член 1 от Директива 2000/78 целта ѝ е „да регламентира основната рамка за борба с дискриминацията, основана на религия или убеждение, увреждане, възраст или сексуална ориентация по отношение на заетостта и упражняването на занятие, с оглед прилагането в държавите членки на принципа за равно третиране“.

8 Член 2 от тази директива, озаглавен „Понятие за дискриминация“, гласи:

„1. За целите на настоящата директива, „принципът за равно третиране“ означава, че няма да има пряка или непряка дискриминация въз основа на който и да е от признаците, посочени в член 1.

2. За целите на параграф 1:

а) проява на пряка дискриминация има, когато едно лице е, било е, или би било третирано по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация въз основа един от признаците, упоменати в член 1;

- б) проява на непряка дискриминация има, когато видимо неутрална разпоредаба, критерий или практика биха поставили лицата от определена религия или убеждение, увреждане, възраст или сексуална ориентация в сравнение с други лица в неблагоприятно положение, освен ако:
- тази разпоредаба, критерий или практика е обективно оправдана от законната си цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими, или
  - що се отнася до лица с определени увреждания, работодателят или всяко лице или организация, до които настоящата директива се отнася, са задължени според националното законодателство, да предприемат подходящи мерки в съответствие с принципите, съдържащи се в член 5, за да се премахнат вредите, произтичащи от такава разпоредаба, критерий или практика.

[...]“.

- 9 Съгласно член 3, параграф 1 от посочената директива:

„В границите на сферите на компетентност, поверени на Общността, настоящата директива се прилага към всички лица от публичния и частния сектор, включително публични органи, във връзка с:

[...]

- в) условия за наемане и условия на труд, включително условията за уволнение и заплащане;

[...]“.

- 10 Член 4 от същата директива, озаглавен „Професионални изисквания“, предвижда в параграф 1:

„Въпреки разпоредбите на член 2, параграфи 1 и 2, държавите членки могат да регламентират, че разлика в третирането, основаваща се на характеристика, свързана с някой от признаците, посочени в член 1, не представлява дискриминация, когато поради характера на засегнатите професионални дейности или в контекста, в който те се упражняват, такава характеристика представлява основно и определящо професията изискване, като гарантират, че целта е законосъобразна и изискването пропорционално“.

- 11 Член 7 от Директива 2000/78, озаглавен „Позитивно действие“, има следния текст:

„1. С оглед гарантиране на пълно равенство на практика, принципът за равно третиране няма да попречи на всяка държава членка да прилага или приема специфични мерки за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързани с някое от основанията, посочени в член 1.

2. Относно лицата с увреждания принципът за равно третиране няма да накърни правото на държавите членки да прилагат или приемат разпоредби за защита на здравето и безопасността при работа, или правото на мерки, целящи създаване или прилагане на разпоредби или улеснения за закрила за насърчаване тяхната интеграция в работната среда“.

#### *Българското право*

- 12 Кодексът на труда (ДВ, бр. 26 от 1 април 1986 г., и ДВ, бр. 27 от 4 април 1986 г.), влязъл в сила на 1 януари 1987 г., съставлява съгласно член 1 основният нормативен акт, който „урежда трудовите отношения между работника или служителя и работодателя, както и други отношения, непосредствено свързани с тях“.

- 13 Член 328, алинея 1, точка 2 от Кодекса на труда, който урежда прекратяването на трудовия договор от работодателя с предизвестие, гласи:

„Работодателят може да прекрати трудовия договор, като отправи писмено предизвестие до работника или служителя в сроковете по член 326, алинея 2 в следните случаи:

[...]

2. при закриване на част от предприятието или съкращаване на щата;

[...]“.

- 14 Член 333 от Кодекса на труда, озаглавен „Закрила при уволнение“, предвижда в алинея 1, точка 3:

„В случаите по член 328, алинея 1, точки 2, 3, 5, 11 и член 330, алинея 2, точка 6 работодателят може да уволни само с предварително разрешение на инспекцията по труда за всеки отделен случай:

[...]

3. работник или служител, боледуващ от болест, определена в наредба на министъра на здравеопазването;

[...]“.

- 15 Законът за администрацията (ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г.), влязъл в сила на 6 декември 1998 г., регламентира организацията на администрацията. Член 12 от този закон гласи:

„(1) Дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение.

(2) Редът за назначаването и статутът на държавните служители се определят със закон.

(3) Служителите по трудов договор в администрацията се назначават по Кодекса на труда“.

- 16 Член 1 от Закона за държавния служител (ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г.), влязъл в сила на 27 август 1999 г., урежда „съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител при и по повод изпълнението на държавната служба, доколкото друго не е предвидено в специален закон“.

- 17 Член 106, алинея 1, точка 2 от Закона за държавния служител, който регламентира едностранното прекратяване на служебното правоотношение от органа по назначаването с предизвестие, гласи:

„Органът по назначаването може да прекрати служебното правоотношение с едномесечно предизвестие в следните случаи:

[...]

2. при съкращаване на длъжността;

[...]“.

- 18 Законът за държавния служител не съдържа разпоредба с аналогично на член 333, алинея 1, точки 2 и 3 от Кодекса на труда съдържание.
- 19 Съгласно член 1 от Наредба № 5 за болестите, при които работниците, боледуващи от тях, имат особена закрила съгласно чл. 333, ал. 1 от Кодекса на труда, издадена от Министерството на народното здраве и Централния съвет на българските професионални съюзи (ДВ, бр. 33 от 28 април 1987 г.):

„При частична ликвидация, при съкращение в щата или при спиране на работа за повече от 30 дни предприятието само след предварително разрешение на съответната окръжна инспекция по охрана на труда може да уволни работници, боледуващи от някоя от следните болести:

[...]

5. психично заболяване;

[...]“.

- 20 Законът за защита от дискриминация (ДВ, бр. 86 от 30 септември 2003 г.), влязъл в сила на 1 януари 2004 г., е нормативният акт, който урежда защитата срещу всички форми на дискриминация, съдейства за тяхното предотвратяване и транспонира директивите в областта на равното третиране.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 21 От акта за преюдициално запитване е видно, че г-жа Милкова е заемала длъжността „младши експерт“ в отдел „Контрол на приватизационните договори“ към дирекция „Следприватизационен контрол“ в Агенцията, считано от 10 октомври 2012 г. В структурата на Агенцията са предвидени длъжности за лица както по служебно правоотношение като г-жа Милкова, така и по трудово правоотношение.
- 22 През 2014 г. числеността на персонала в Агенцията е намалена от 105 на 65 щатни бройки.
- 23 До г-жа Милкова е изпратено предизвестие, че след изтичане на едномесечен срок, поради съкращаване на заеманата от нея длъжност, служебното ѝ правоотношение ще бъде прекратено.
- 24 Със заповед на изпълнителния директор на Агенцията служебното правоотношение на г-жа Милкова е прекратено на основание член 106, алинея 1, точка 2 от Закона за държавния служител, считано от 1 март 2014 г.
- 25 Г-жа Милкова подава жалба срещу посочената заповед пред Административен съд София-град (България), в която твърди, че прекратяването на служебното ѝ правоотношение без предварителното разрешение на инспекцията по труда, предвидено в член 333, алинея 1, точка 3 от Кодекса на труда, е незаконосъобразно. Тази юрисдикция отхвърля жалбата поради липса на нарушение на приложимия закон. Според същата юрисдикция член 333, алинея 1, точка 3 не е приложим към прекратяването на служебното правоотношение на държавен служител. От това следва, че макар заинтересованото лице да има психично заболяване, довело до 50 % намалена работоспособност, разглежданото по главното производство прекратяване на служебното правоотношение е законосъобразно.

- 26 В касационната жалба срещу съдебното решение на посочената юрисдикция, подадена до Върховния административен съд (България), г-жа Милкова поддържа своите доводи, представени пред първата инстанция, и подчертава, че решението на работодателя да прекрати служебното правоотношение с нея е незаконосъобразно.
- 27 Изпълнителният директор на Агенцията смята, че подобно разрешение не е било необходимо и следователно спорното решение е законосъобразно.
- 28 Макар запитващата юрисдикция да смята, че твърдяното различно третиране не е на база личния признак „увреждане“, а поради различния характер на правоотношението, по което съответните лица извършват професионална дейност, тя не изключва възможността правна уредба като разглежданата по главното производство да противоречи на изискванията, предвидени в правото на Съюза и в Конвенцията на ООН и насочени към гарантиране на равенство в областта на труда и заетостта на всички хора с увреждания.
- 29 Според запитващата юрисдикция предоставената допълнителна закрила на всички хора с определени увреждания, установена през 1987 г., на практика е отнета за държавните служители с приемането на Закона за държавния служител през 1999 г. без изрични мотиви на вносителя на законопроекта. Това положение обаче е запазено за всички работещи по трудово правоотношение, включително в сферата на публичната власт.
- 30 По-нататък, запитващата юрисдикция изразява съмнения доколко приетите от Република България разпоредби, представляващи специфични мерки за закрила на лица с увреждания, но само на тези, работещи по трудово правоотношение, дори и да са на публична служба, могат да бъдат квалифицирани като „позитивно действие“ по смисъла на член 7 от Директива 2000/78.
- 31 Запитващата юрисдикция се позовава изрично на решение от 18 март 2014 г., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), съгласно което тълкуването на Директива 2000/78 трябва да се извършва в съответствие с Конвенцията на ООН, която според запитващата юрисдикция изисква равнопоставена и ефективна защита от закона срещу всякаква дискриминация на лица с увреждания, на каквито и да било основания, а не само на определени защитими признаци, установени във вторичното право на Европейския съюз“.
- 32 При тези обстоятелства Върховният административен съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Член 5, [параграф] 2 от Конвенцията на ООН [относно уврежданията] разрешава ли нормативно установена от държавите членки специфична предварителна закрила при уволнение само на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не и за държавни служители със същите увреждания?
  - 2) Дали член 4, както и другите разпоредби на Директива 2000/78 позволяват национална правна регулация, предоставяща специфична предварителна закрила при уволнение само на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не и за държавни служители със същите увреждания?
  - 3) Позволява ли член 7 от Директива 2000/78 установяване на специфична предварителна закрила при уволнение само на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не и за държавни служители със същите увреждания?

- 4) При отрицателни отговори на първи и трети въпрос трябва ли, за да се съобразят международните и общностните норми при изложените факти и обстоятелства по настоящото дело, да се приложи установената от националния законодател специфична предварителна закрила при уволнение на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, и спрямо държавни служители със същите увреждания?“.

### **По преюдициалните въпроси**

#### *По първия и по третия въпрос*

- 33 С първия и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали разпоредбите на Директива 2000/78, и по-точно член 7, в светлината на Конвенцията на ООН, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, която предоставя специфична предварителна закрила при уволнение само на лица с определени увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не и на държавни служители със същите увреждания.
- 34 В самото начало следва да се отбележи, че видно от член 1 от Директива 2000/78, същата има за цел да определи обща рамка за борба, що се отнася до заетостта и упражняването на занятие, с проявите на дискриминация по някои от посочените в този член признаци, сред които е и увреждането. В това отношение, както произтича в частност от член 2, параграф 1 от същата директива, прогласеният в нея принцип за равно третиране се прилага с оглед на посочените признаци, изброени изчерпателно в член 1 (решения от 7 юли 2011 г., *Agafitei* и др., C-310/10, EU:C:2011:467, т. 34 и от 21 май 2015 г., *SCMD*, C-262/14, непубликувано, EU:C:2015:336, т. 29).
- 35 От това следва, че най-напред трябва да се разгледа въпросът дали положение като разглежданото по главното производство попада в приложното поле на Директива 2000/78.
- 36 На първо място, понятието „увреждане“ по смисъла на Директива 2000/78 трябва да се разбира като обозначаващо ограниченията, произтичащи по-специално от трайни физически, умствени или психични недъзи, които при взаимодействие с различни пречки могат да затруднят пълноценното и ефективно участие на съответното лице в професионалния живот наравно с останалите работници (решение от 1 декември 2016 г., *Daouidi*, C-395/15, EU:C:2016:917, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 37 От материалите, с които разполага Съдът, става ясно, че психичното заболяване, от което страда г-жа Милкова, представлява „увреждане“ по смисъла на Директива 2000/78.
- 38 На второ място, съгласно член 3, параграф 1, буква в) от тази директива същата се прилага, в границите на сферите на компетентност, поверени на Европейския съюз, към всички лица от публичния и частния сектор във връзка по-специално с условията за уволнение.
- 39 Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 46 от своето заключение, режимът, който е приложен по отношение на г-жа Милкова от страна на назначилия я публичен орган при прекратяване на служебното ѝ правоотношение, би могъл да попадне в материалния обхват на посочената директива.
- 40 Според акта за преюдициално запитване разглежданото по главното производство различно третиране не се основава на един от признаците, изброени в член 1 от Директива 2000/78, а се извършва в зависимост от характера на правоотношението по смисъла на националния закон.



- 41 Всъщност от националната правна уредба, както е изложена от запитващата юрисдикция, следва, че член 333, алинея 1, точка 3 от Кодекса на труда, разглеждан във връзка с член 328, алинея 1, точка 2 от същия кодекс, предвижда, че за да уволни работещо по трудово правоотношение лице със заболяване, посочено в член 1, алинея 1 от Наредба № 5 за болестите, при които работниците, боледуващи от тях, имат особена закрила съгласно чл. 333, ал. 1 от Кодекса на труда — точка 5 от която, приложима в конкретния случай, визира „психичните заболявания“ — поради съкращаване на щата, трябва да бъде предоставено предварително разрешение от компетентния публичен орган, а именно инспекцията по труда. От акта за преюдициално запитване обаче е видно, че това предварително разрешение не се прилага в случаите на прекратяване на служебното правоотношение при съкращаване на длъжността съгласно член 106, алинея 1, точка 2 от Закона за държавния служител.
- 42 Така, не става ясно разглежданата по главното производство национална правна уредба да установява разлика в третирането, пряко основана на увреждането по смисъла на разпоредбата на член 1 във връзка с член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/78, тъй като почива на критерий, който не е неразривно свързан с увреждането (вж. по аналогия решение от 11 април 2013 г., НК Danmark, C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 72—74).
- 43 По-нататък, от нито един елемент от преписката, с която разполага Съдът, не произтича, че разглежданата по главното производство национална правна уредба, макар че е формулирана неутрално, тоест с позоваване на други критерии — в случая естеството на правоотношението, по което се полага труд — несвързани със защитимия признак, в конкретния случай увреждането, би довела до поставяне в особено по-неблагоприятно положение на лицата, притежаващи този признак, като имплицитно извършва непряка дискриминация по смисъла на практиката на Съда, свързана с това понятие (вж. в този смисъл решение от 18 март 2014 г., Z., C-363/12, EU:C:2014:159, т. 53).
- 44 Накрая, по отношение на случаите на дискриминация, основани на самото правоотношение, по което се полага труд, Съдът е постановил, че такава дискриминация не попада в основната рамка, създадена с Директива 2000/78 (вж. в този смисъл решение от 7 юли 2011 г., Agafitei и др., C-310/10, EU:C:2011:467, т. 31—35).
- 45 В конкретния случай българското правителство все пак изтъква, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която установява разлика между работниците с увреждания и работниците без увреждания, що се отнася до специалната предварителна закрила при уволнение, предвидена само за първата категория работници, съдържа по същество „позитивно действие“ по смисъла на член 7, параграф 2 от Директива 2000/78.
- 46 Трябва да се припомни в това отношение, че посочената разпоредба позволява да се въведе разлика, основана на увреждането, при условие че тя е част от разпоредбите относно здравословните и безопасни условия на труд или от мерките, целящи създаване или запазване на разпоредби или улеснения с оглед да се позволи или да се насърчи интеграцията в работната среда на лицата с увреждания. По този начин такава разлика в полза на лица с увреждания допринася за постигането на целта на Директива 2000/78, обявена в член 1, а именно борба с дискриминацията, основана в конкретния случай на увреждане, по отношение на заетостта и упражняването на занятие, с оглед на прилагането в съответната държава членка на принципа за равно третиране (вж. в този смисъл решение от 17 юли 2008 г., Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, т. 42).
- 47 Всъщност член 7, параграф 2 от Директива 2000/78 има за цел да позволи специфични мерки, които действително са насочени към отстраняване или намаляване на фактическите случаи на неравенство, засягащи лицата с увреждания, които съществуват в техния социален живот и особено в техния професионален живот, както и да постигне същностно, а не формално равенство, намалявайки тези случаи на неравенство.

- 48 Това тълкуване се подкрепя от Конвенцията на ООН, на която съгласно постоянната съдебна практика може да се прави позоваване за целите на тълкуването на Директива 2000/78, която, доколкото това е възможно, трябва да се тълкува в съответствие с тази конвенция (решение от 1 декември 2016 г., *Daouidi*, C-395/15, EU:C:2016:917, т. 41 и цитираната съдебна практика).
- 49 Действително, важно е да се отбележи от една страна, че по силата на член 27, параграф 1, буква з) от Конвенцията на ООН, държавите — страни по конвенцията, гарантират и насърчават реализацията на правото на труд, включително за лица, придобили увреждане в процеса на трудова заетост, чрез предприемане на необходимите стъпки, включително законодателни, по-конкретно за насърчаване на заетостта на хора с увреждания в частния сектор чрез подходящи политики и мерки, които могат да включват програми за преференциална заетост, икономически стимули и други мерки. От друга страна, според член 5, параграф 1 от тази конвенция същите държави признават, че всички хора са равни пред закона и по силата на същия, и имат право без каквато и да било дискриминация на еднаква закрила и еднакво третиране от закона, като освен това член 5, параграф 4 изрично позволява конкретни мерки, необходими за ускоряване или постигане на фактическо равенство на хората с увреждания.
- 50 От гореизложеното произтича, че разглежданата по главното производство правна уредба попада в приложното поле на член 7, параграф 2 от Директива 2000/78 и като такава преследва цел, обхваната от правото на Съюза по смисъла на постоянната практика на Съда, приета за да се установи дали дадена национална мярка е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) (вж. в този смисъл решение от 6 март 2014 г., *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, т. 22 и 25 и цитираната съдебна практика, и от 10 юли 2014 г., *Julián Hernández* и др., C-198/13, EU:C:2014:2055, т. 37).
- 51 Според установената съдебна практика, когато държавите членки действат в приложното поле на правото на Съюза, те са задължени да зачитат основните права, определени в правния ред на Съюза, както и основните принципи на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 10 юли 2014 г., *Julián Hernández* и др., C-198/13, EU:C:2014:2055, т. 33).
- 52 Същевременно обстоятелството, че както е видно от член 7, параграф 2 от Директива 2000/78, държавите членки не са длъжни да запазват или приемат мерки като предвидените в тази разпоредба, а имат дискреционно правомощие в това отношение, не позволява да се приеме, че приети от държавите членки правила като разглежданите по главното производство са извън приложното поле на правото на Съюза (вж. по аналогия решения от 21 декември 2011 г., *N. S.* и др., C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 64—69 и от 22 октомври 2013 г., *Sabou*, C-276/12, EU:C:2013:678, т. 26).
- 53 В това отношение следва също да се припомни, че когато правната уредба на Съюза предоставя на държавите членки възможност за избор между няколко начина на прилагане, държавите членки са длъжни да упражнят своето дискреционно правомощие при спазване на основните принципи на правото на Съюза, сред които е принципът на равно третиране (вж. в този смисъл решения от 20 юни 2002 г., *Mulligan* и др., C-313/99, EU:C:2002:386, т. 46 и от 16 юли 2009 г., *Norvath*, C-428/07, EU:C:2009:458, т. 56, както и определение от 16 януари 2014 г., *Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit*, C-24/13, EU:C:2014:40, т. 17).
- 54 От това следва, че приложимата в спора по главното производство национална правна уредба е свързана с прилагането на правото на Съюза, което предполага, че в конкретния случай са приложими основните принципи на правото на Съюза, какъвто е по-конкретно принципът на равно третиране, както и Хартата (вж. в този смисъл решение от 10 юли 2014 г., *Julián Hernández* и др., C-198/13, EU:C:2014:2055, т. 33).

- 55 Принципът на равно третиране представлява основен принцип на правото на Съюза, закрепен занапред в членове 20 и 21 от Хартата, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (решения от 22 май 2014 г., *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, т. 43 и от 21 декември 2016 г., *Vervloet* и др., C-76/15, EU:C:2016:975, т. 74 и цитираната съдебна практика). Разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, т.е. когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданата правна уредба и когато е съразмерна на целта на съответното третиране (решение от 22 май 2014 г., *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 56 Що се отнася в частност до изискването, свързано със сравнимостта на положенията с цел да се определи дали е налице нарушение на принципа на равно третиране, същото трябва да се преценява по отношение на всички характеризиращи тези положения елементи (вж. по-специално решения от 16 декември 2008 г., *Arcelor Atlantique et Lorraine* и др., C-127/07, EU:C:2008:728, т. 25 и от 1 октомври 2015 г., *O*, C-432/14, EU:C:2015:643, т. 31).
- 57 Следва също да се уточни, от една страна, че се изисква положенията да бъдат не идентични, а само сравними, и от друга страна, че тази сравнимост не трябва да се анализира общо и абстрактно, а специфично и конкретно с оглед на предмета и целта на националната правна уредба, която установява разглежданото различие (вж. в този смисъл решения от 10 май 2011 г., *Römer*, C-147/08, EU:C:2011:286, т. 42, от 12 декември 2013 г., *Hay*, C-267/12, EU:C:2013:823, т. 33, от 15 май 2014 г., *Szatmári Malom*, C-135/13, EU:C:2014:327, т. 67 и от 1 октомври 2015 г., *O*, C-432/14, EU:C:2015:643, т. 32).
- 58 Така съпоставянето на положенията трябва да се основава на анализ, съсредоточен върху съвкупността от правила на националното право, което регламентира, от една страна, положението на лицата с определено увреждане, работещи по трудово правоотношение, и от друга страна, положението на лицата, работещи по служебно правоотношение и засегнати от същото увреждане, както то произтича от релевантните вътрешноправни разпоредби, приложими в конкретния случай, като се вземе предвид предметът на закрилата срещу уволнението, разглеждано по главното производство.
- 59 В това отношение е важно да се подчертае най-напред, че като отбелязва спецификата на закрилата, предвидена в българското право, запитващата юрисдикция уточнява, че интересът от тази закрила се корени във факта, че специализиран орган преценява отражението на уволнението върху здравословното състояние на засегнатото лице и решава дали да разреши същото.
- 60 Следователно целта на правна уредба като разглежданата по главното производство е да предостави закрила на работник или служител не в зависимост от правната връзка, от която е възникнало неговото правоотношение, а в зависимост от неговото здравословно състояние.
- 61 При това положение става ясно, че различието, което такава правна уредба провежда между лицата с определено увреждане, работещи по трудово правоотношение, и държавните служители, засегнати от същото увреждане, не е адекватно в светлината на преследваната от тази правна уредба цел, още повече че и двете категории лица с увреждания могат да бъдат назначени на работа от същата администрация.
- 62 Националният съд трябва да провери, по отношение на твърдяната в делото по главното производство разлика в третирането, дали съвкупността от приложимите правила на националното право гарантира на държавните служители с увреждания равностойно ниво на

закрила като това, предвидено от механизма на предварително разрешение от инспекцията по труда, що се отнася до лицата с увреждания, работещи по трудово правоотношение, в сектора на публичната администрация.

- 63 Накрая, ако запитващата юрисдикция постанови, че е доказана разлика в третирането между тези групи лица, намиращи се в сравнимо положение, тази юрисдикция трябва — като последна инстанция, единствено компетентна да прецени фактите, разглеждани в спора, с който е сезирана, и да даде тълкуване на приложимата национална правна уредба — да определи дали и доколко правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство е обективно обоснована в светлината на принципа на равно третиране.
- 64 С оглед на гореизложените съображения на първия и на третия въпрос трябва да се отговори, че член 7, параграф 2 от Директива 2000/78, в светлината на Конвенцията на ООН и на основния принцип на равно третиране, закрепен в членове 20 и 21 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, която предоставя специфична предварителна закрила при уволнение само на лица с определени увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не предоставя такава закрила на държавни служители със същите увреждания, освен ако се установи нарушение на принципа на равно третиране, което запитващата юрисдикция трябва да провери. При тази проверка съпоставянето на положенията трябва да се основава на анализ, съсредоточен върху съвкупността от релевантни правила на националното право, което регламентира, от една страна, положението на лицата с определено увреждане, работещи по трудово правоотношение, и от друга страна, положението на държавните служители, засегнати от същото увреждане, като се вземе предвид по-конкретно предметът на закрилата срещу уволнението, разглеждано по главното производство.

*По четвъртия въпрос*

- 65 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали при отрицателни отговори на първия и третия въпрос задължението да се спази правото на Съюза изисква в положение като разглежданото по главното производство приложното поле на националните правила за закрила на лица с определено увреждане, работещи по трудово правоотношение, да се разшири, за да се ползват от тези правила за закрила и държавните служители със същото увреждане.
- 66 В това отношение следва да се припомни, че по силата на постоянната съдебна практика при установяване на наличие на дискриминация, противоречаща на правото на Съюза, и до приемането на мерки за възстановяване на равното третиране, спазването на принципа на равно третиране може да се гарантира единствено ако на категорията лица в по-неблагоприятно положение се предоставят същите предимства като тези, от които се ползват лицата в привилегираната категория (решения от 26 януари 1999 г., Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, т. 57, от 22 юни 2011 г., Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, т. 51 и от 28 януари 2015 г., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, т. 46). По този начин лицата в по-неблагоприятно положение трябва да бъдат поставени в същото положение като лицата, които се ползват от съответната привилегия (решение от 11 април 2013 г., Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, т. 35).
- 67 В тази хипотеза националният съд е длъжен да не прилага дискриминационната национална разпоредба, без да е необходимо да иска или да изчаква нейната предварителна отмяна от законодателя и да приложи по отношение на групата лица, които се намират в неравносложно положение, същия режим като този, от който се ползват лицата от другата категория (решения от 12 декември 2002 г., Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, т. 43, от 7 септември 2006 г., Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, т. 46 и от 21 юни 2007 г., Jonkman и др.,

C-231/06—C-233/06, EU:C:2007:373, т. 39). Той има това задължение независимо от наличието във вътрешното право на разпоредби, които му дават компетентност да направи това (решение от 7 септември 2006 г., Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, т. 46).

- 68 В това отношение Съдът е уточнил, че до прилагане на това разрешение се стига единствено при наличието на валидна референтна система (решения от 19 юни 2014 г., Specht и др., C-501/12—C-506/12, C-540/12 и C-541/12, EU:C:2014:2005, т. 96 и от 28 януари 2015 г., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, т. 47). Именно такъв е случаят в главното производство.
- 69 В случай че запитващата юрисдикция констатира, че принципът на равно третиране не е спазен, от това би следвало, че член 7, параграф 2 от Директива 2000/78, в светлината на Конвенцията на ООН, не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство. Следователно режимът, приложим към облагодетелстваните при действащия режим лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, остава единствената валидна референтна система. Поради това възстановяването на равното третиране в случай като разглеждания в главното производство би означавало на оцетените при действащия режим държавни служители с увреждания да се предоставят същите предимства като тези, от които могат да се ползват облагодетелстваните при този режим лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, по отношение по-конкретно на специалната предварителна закрила, предвидена в случай на уволнение и свързана със задължението за работодателя да поиска предварително разрешение от инспекцията по труда, преди да прекрати трудовото правоотношение (вж. по аналогия решение от 28 януари 2015 г., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, т. 48).
- 70 От гореизложените съображения следва, че на четвъртия въпрос трябва да се отговори, че в хипотезата, при която член 7, параграф 2 от Директива 2000/78, в светлината на Конвенцията на ООН и във връзка с основния принцип на равно третиране, не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, задължението да се спази правото на Съюза изисква приложното поле на националните правила за закрила на лица с определено увреждане, работещи по трудово правоотношение, да се разшири, за да се ползват от тези правила за закрила и държавните служители със същото увреждане.

#### *По втория въпрос*

- 71 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4 от Директива 2000/78, както и останалите разпоредби на същата позволяват да се приеме правна уредба, предоставяща специфична предварителна закрила при уволнение на лица с определено увреждане, работещи по трудово правоотношение, но не и на държавни служители със същото увреждане.
- 72 Според постоянната съдебна практика изискванията към съдържанието на преюдициалното запитване са посочени изрично в член 94 от Процедурния правилник на Съда, с който запитващата юрисдикция би следвало да е запозната в рамките на въведеното от член 267 ДФЕС сътрудничество и с който тя следва добросъвестно да се съобразява (решения от 5 юли 2016 г., Огнянов, C-614/14, EU:C:2016:514, т. 19 и от 10 ноември 2016 г., Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 73 Така запитващата юрисдикция трябва да посочи конкретните причини, поради които има въпроси относно тълкуването на някои разпоредби на правото на Съюза, и счита за нужно да постави преюдициални въпроси на Съда. Последният вече е приел, че е необходимо запитващата юрисдикция да даде минимални разяснения относно причините да иска тълкуване именно на посочените от нея разпоредби на правото на Съюза, както и относно връзката, която

установява между тези разпоредби и националната правна уредба, приложима към разглеждания от нея спор (решения от 10 март 2016 г., *Safe Interenvíos*, C-235/14, EU:C:2016:154, т. 115 и от 10 ноември 2016 г., *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, т. 62).

- 74 В това отношение следва да се подчертае, че целта на съдържащата се в преюдициалните запитвания информация е не само да позволи на Съда да даде полезен отговор на поставените от запитващата юрисдикция въпроси, но също така да даде възможност на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани субекти да представят становища съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз (решение от 10 ноември 2016 г., *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, т. 63, както и, в този смисъл, решение от 5 юли 2016 г., *Огнянов*, C-614/14, EU:C:2016:514, т. 20).
- 75 В конкретния случай запитващата юрисдикция поставя втория си въпрос, без обаче да даде повече обяснения в мотивите към акта за преюдициално запитване. Всъщност тя се ограничава до това да се позове общо на член 4 от Директива 2000/78, както и на останалите разпоредби на същата, без обаче да установи връзка между тези разпоредби и разглежданата по главното производство национална правна уредба.
- 76 Поради тези пропуски актът за преюдициално запитване не позволява нито на правителствата на останалите държави членки и на другите заинтересовани субекти по смисъла на член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз да предоставят полезни становища по втория въпрос, нито на Съда — да даде полезен отговор на този въпрос на запитващата юрисдикция, за да реши спора в главното производство (вж. по аналогия решение от 10 ноември 2016 г., *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, т. 66).
- 77 При тези условия вторият въпрос е недопустим.

### **По съдебните разноски**

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

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Член 7, параграф 2 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, в светлината на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, която е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2010/48/ЕО на Съвета от 26 ноември 2009 година, и във връзка с основния принцип на равно третиране, закрепен в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, която предоставя специфична предварителна закрила при уволнение на лица с определени увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не предоставя такава закрила на държавни служители със същите увреждания, освен ако се установи нарушение на принципа на равно третиране, което запитващата юрисдикция трябва да провери. При тази проверка съпоставянето на положенията трябва да се основава на анализ, съсредоточен върху съвкупността от релевантни правила на националното право, което регламентира, от една страна, положението на лицата с определено увреждане, работещи по трудово**

**правоотношение, и от друга страна, положението на държавните служители, засегнати от същото увреждане, като се вземе предвид по-конкретно предметът на закрилата срещу уволнението, разглеждано по главното производство.**

- 2) В хипотезата, при която член 7, параграф 2 от Директива 2000/78, в светлината на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и във връзка с основния принцип на равно третиране, не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, задължението да се спази правото на Европейския съюз изисква приложното поле на националните правила за закрила на лица с определено увреждане, работещи по трудово правоотношение, да се разшири, за да се ползват от тези правила за закрила и държавните служители със същото увреждане.

Pešič

Prechal

Rosas

Toader

Jarašiūnas

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 9 март 2017 година.

Секретар  
A. Calot Escobar

Председател  
M. Pešič