



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO MICHAELA COLLINSE
přednesené dne 4. května 2023¹

Věc C-148/22

**OP
proti
Commune d'Ans**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná tribunal du travail de Liège (pracovní soud v Lutychu, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Sociální politika – Směrnice 2000/78/ES – Rovné zacházení v zaměstnání a povolání – Zákaz diskriminace na základě náboženského vyznání nebo víry – Článek 2 odst. 2 písm. a) – Článek 2 odst. 2 písm. b) bod i) – Článek 2 odst. 5 – Článek 4 odst. 1 – Pracovní řád veřejnoprávního subjektu zakazující jeho zaměstnancům nošení viditelných symbolů politického, filozofického nebo náboženského přesvědčení na pracovišti – Zákaz, kterým je zaměstnankyni zakázáno nosit muslimský šátek – Zásada neutrality státu“

Úvod

1. V několika evropských zemích je problematika nošení náboženských symbolů ve veřejném prostoru, ve vzdělávacích institucích a na pracovišti opakovaně předmětem intenzivních diskusí v rámci občanské společnosti, v politice a v médiích. Značnou kontroverzi vyvolává zejména otázka, zda je zaměstnavatel oprávněn svým zaměstnancům ukládat při výkonu jejich činnosti v této oblasti omezení. Jde o citlivou otázku, která si žádá nalezení rovnováhy mezi základním právem na svobodu náboženského vyznání, s nímž je nerozlučně spjat zákaz jakékoliv diskriminace na základě náboženského vyznání, a dalšími svobodami a zásadami, jako je svoboda podnikání, zásady sekularismu, neutrality a nestrannosti a ochrana práv a svobod jiných osob.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

2. V posledních letech se Soudní dvůr opakovaně zabýval, a to z hlediska zákazu „diskriminace na základě náboženského vyznání nebo víry [přesvědčení]“ ve smyslu článků 1 a 2 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání², případy pracovníků soukromého sektoru a muslimského vyznání, kterým jejich zaměstnavatel zakázal nosit muslimský šátek³ na pracovišti⁴.

3. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, podaná tribunal du travail de Liège (pracovní soud v Lutychu, Belgie), je další v řadě těchto věcí, přičemž její specifikum spočívá v tom, že tentokrát byl zákaz nosit náboženské symboly na pracovišti uložen nikoliv soukromým, nýbrž veřejnoprávním zaměstnavatelem, a to obcí. Je to poprvé, co má Soudní dvůr rozhodnout o takovém případě, který nastoluje zejména otázku, zda povaha a specifika veřejné služby, jakož i kontext vlastní každému jednotlivému členskému státu, vyžadují, aby v projednávané věci bylo přijato řešení odlišné od řešení zvoleného v přechozích věcech.

Právní rámec

Unijní právo

4. Účelem směrnice 2000/78 je v souladu s jejím článkem 1 stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání či víry⁵, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v zaměstnání a povolání, s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení.

5. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2000/78 „se ‚zásadou rovného zacházení‘ rozumí neexistence jakékoli přímé nebo nepřímé diskriminace na jakémkoli základě uvedeném v článku 1“ této směrnice.

6. Článek 2 odst. 1 směrnice 2000/78 stanoví, že pro účely čl. 2 odst. 1 této směrnice se:

- „a) ‚přímou diskriminací‘ rozumí, pokud se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě jednoho z důvodů uvedených v článku 1;
- b) ‚nepřímou diskriminací‘ rozumí, pokud by v důsledku zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo zvyklosti byla osoba určitého náboženského vyznání nebo víry, určitého zdravotního postižení, určitého věku nebo určité sexuální orientace v porovnání s jinými osobami znevýhodněna, ledaže
 - i) takové ustanovení, kritérium nebo praxe [zvyklost] jsou objektivně odůvodněny legitimním cílem a prostředky k dosažení uvedeného cíle jsou přiměřené a nezbytné [...]

² – Úř. věst. 2000, L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79.

³ – „Muslimským šátkem“, označovaným také jako „islámský závoj“ či „hidžáb“ je třeba rozumět součást oděvu zahalující vlasy, uši a krk a nezakrývající obličej.

⁴ – Rozsudky ze dne 14. března 2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, dále jen „rozsudek G4S Secure Solutions“, EU:C:2017:203), ze dne 14. března 2017, Bougnaoui a ADDH (C-188/15, dále jen „rozsudek Bougnaoui a ADDH“, EU:C:2017:204), ze dne 15. července 2021, WABE a MH Müller Handel (C-804/18 et C-341/19, dále jen „rozsudek WABE a MH Müller Handel“, EU:C:2021:594), a ze dne 13. října 2022, S. C. R. L. (Náboženský oděv) (C-344/20, dále jen „rozsudek S. C. R. L.“, EU:C:2022:774).

⁵ – Soudní dvůr upřesnil, že pro účely použití směrnice 2000/78 se výrazy „náboženské vyznání“ a „víra [přesvědčení]“ považují za dva aspekty „jednoho a téhož důvodu diskriminace“ a důvod diskriminace na základě „náboženského vyznání nebo přesvědčení“ zahrnuje jak náboženské přesvědčení, tak filozofické či duchovní přesvědčení (rozsudek S. C. R. L., body 26, 27 a 29 a citovaná judikatura).

7. Podle čl. 2 odst. 5 se směrnice 2000/78 nedotýká opatření stanovených vnitrostátními právními předpisy, která jsou v demokratické společnosti nutná pro veřejnou bezpečnost, udržování veřejného pořádku a předcházení trestným činům, pro ochranu zdraví a ochranu práv a svobod ostatních lidí.

8. Oblast působnosti směrnice 2000/78 je vymezena v jejím článku 3, jehož odstavec 1 zejména stanoví:

„V rámci pravomocí svěřených [Unii] se tato směrnice vztahuje na všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, včetně veřejných subjektů, pokud jde o

[...]

c) podmínky zaměstnání a pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování;

[...]“

9. Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Profesní požadavky“ v odstavci 1 stanoví:

„Bez ohledu na čl. 2 odst. 1 a 2 mohou členské státy stanovit, že rozdíl v zacházení na základě vlastností souvisejících s jedním z důvodů uvedených v článku 1 nepředstavuje diskriminaci, pokud z povahy dotyčné pracovní činnosti nebo z podmínek jejího výkonu vyplývá, že tyto vlastnosti představují podstatný a určující profesní požadavek, je-li cíl legitimní a požadavek přiměřený.“

Belgické právo

10. Směrnicí 2000/78 provádí do belgického práva loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (zákon ze dne 10. května 2007 o boji proti některým formám diskriminace)⁶, ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „obecný antidiskriminační zákon“).

11. Podle jeho článku 3 je účelem obecného antidiskriminačního zákona stanovit v oblastech uvedených v článku 5 obecný rámec pro boj proti diskriminaci na základě věku, sexuální orientace, rodinného stavu, narození, majetku, náboženského nebo filozofického přesvědčení, politického přesvědčení, jazyka, současného nebo budoucího zdravotního stavu, zdravotního postižení, fyzické nebo genetické vlastnosti či společenského původu.

12. Článek 4 uvedeného zákona, který obsahuje definice, stanoví:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí:

1° ‚pracovněprávními vztahy‘ vztahy zahrnující mimo jiné podmínky přístupu k zaměstnání, pracovní podmínky a pravidla týkající se propouštění, a to:

– jak ve veřejném, tak soukromém sektoru;

[...]

⁶ – *Moniteur belge*, 30. května 2007, s. 29016.

4° ‚chráněnými kritérii‘ věk, sexuální orientace, rodinný stav, narození, majetek, náboženské nebo filozofické přesvědčení, politické přesvědčení, jazyk, současný nebo budoucí zdravotní stav, zdravotní postižení, fyzická nebo genetická vlastnost, společenský původ;

[...]

6° ‚přímým rozlišováním‘ situace, která nastane, pokud se s jednou osobou zachází na základě některého z chráněných kritérií méně příznivě, než se zachází, se zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci;

7° ‚přímou diskriminací‘ přímé rozlišování na základě některého z chráněných kritérií, které nelze odůvodnit na základě ustanovení hlavy II;

8° ‚nepřímým rozlišováním‘ situace, která nastane, pokud by v důsledku zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo zvyklosti mohly být osoby, charakterizované některým z chráněných kritérií, v porovnání s jinými osobami znevýhodněny;

9° ‚nepřímou diskriminací‘ nepřímé rozlišování na základě některého z chráněných kritérií, které nelze odůvodnit na základě ustanovení hlavy II;

[...]“

13. Článek 5 odst. 1 obecného antidiskriminačního zákona stanoví, že s výjimkou oblastí, které spadají do pravomoci společenství nebo regionů, se tento zákon vztahuje na všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, včetně orgánů veřejné moci, a to zejména co se týče pracovněprávních vztahů.

14. Článek 7 tohoto zákona⁷ stanoví:

„Jakékoli přímé rozlišování na základě některého z chráněných kritérií představuje přímou diskriminaci, ledaže je takové přímé rozlišování objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné.“

15. Článek 8 obecného antidiskriminačního zákona stanoví:

„1. Odchylně od článku 7, a aniž jsou dotčena ostatní ustanovení této hlavy, lze přímé rozlišování na základě věku, sexuální orientace, náboženského nebo filozofického přesvědčení nebo zdravotního postižení v oblastech uvedených v čl. 5 odst. 1 bodech 4, 5 a 7 odůvodnit pouze podstatnými a určujícími profesními požadavky.

2. O podstatný a určující profesní požadavek se jedná pouze v případě, že

- určující vlastnost související s věkem, sexuální orientací, náboženským nebo filozofickým přesvědčením nebo zdravotním postižením je podstatná a určující s ohledem na povahu dotyčných specifických pracovních činností nebo kontext jejich výkonu, a

- požadavek se zakládá na legitimním cíli a je tomuto cíli přiměřený.

⁷ – Hlava II obecného antidiskriminačního zákona, nadepsaná „Odůvodnění rozdílů“, obsahuje články 7 až 13.

3. Přísluší soudu, aby v každém jednotlivém případě ověřil, zda daná vlastnost představuje podstatný a určující profesní požadavek.

[...]

16. Článek 9 tohoto zákona stanoví:

„Jakékoli nepřímé rozlišování na základě některého z chráněných kritérií představuje nepřímou diskriminaci,

- ledaže zdánlivě neutrální ustanovení, kritérium nebo praxe, na kterém se nepřímé rozlišování zakládá, je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné;

[...]

17. Podle čl. 11 odst. 1 obecného antidiskriminačního zákona „[p]římé nebo nepřímé rozlišování na základě některého z chráněných kritérií nepředstavuje žádnou z forem diskriminace zakázané tímto zákonem, pokud je uložena zákonem nebo na základě zákona“.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18. Dne 11. dubna 2016 byla OP, vzděláním právnička, zaměstnána obcí Ans (Belgie) (dále jen „dotčená obec“) na základě smlouvy na dobu určitou jako smluvní zaměstnanec. Dne 11. října téhož roku byla povýšena na pozici vedoucí kanceláře a její smlouva byla změněna na smlouvu na dobu neurčitou. V rámci své pracovní náplně vyřizuje veřejné zakázky dotčené obce a při výkonu své pracovní činnosti převážně není v kontaktu s veřejností a pracuje tedy, slovy předkládající soudu, v pozici „back office“⁸.

19. Dne 8. února 2021 OP, která je muslimského vyznání, dotčenou obec oficiálně informovala o svém rozhodnutí nosit na pracovišti od 22. února 2021 muslimský šátek.

20. Dne 18. února 2021 přijala dotčená obec první rozhodnutí zakazující OP nosit „symboly vyjadřující osobní přesvědčení“⁹ při výkonu pracovní činnosti, „dokud nebude přijata obecná úprava týkající se nošení symbolů vyjadřujících osobní přesvědčení v rámci úřadu“¹⁰.

21. Dne 26. února 2021 dotčená obec po konzultaci s OP přijala druhé rozhodnutí nahrazující první rozhodnutí a potvrzující zákaz v něm obsažený.

⁸ – Podle OP se její bezprostřední kontakt s veřejností omezuje na osobní příjem nabídek v případech, ve kterých není povinné elektronické podání, což je tedy podle ní zcela výjimečně, a na zastupování obce před odvolacím orgánem Région wallonne (Valonský region, Belgie) ve věcech povolení městského rozvoje.

⁹ – Výrazem „symboly vyjadřující osobní přesvědčení“, běžně v Belgii používaným, je třeba rozumět jakýkoliv předmět, vyobrazení, oděv nebo symbol, který vyjadřuje příslušnost k politickému, filozofickému nebo náboženskému přesvědčení.

¹⁰ – V předkládací rozhodnutí je zmíněna existence nepsaného pravidla v rámci obecního úřadu, všeobecně přijímaného a respektovaného, podle něhož jeho zaměstnanci nikdy nenosili symboly vyjadřující osobní přesvědčení při výkonu pracovní činnosti.

22. Dne 29. března 2021 změnila dotčená obec článek 9 svého pracovního řádu. Po této změně tento článek, nově nadepsaný „Povinnost neutrality a závazek zdrženlivosti“, zejména stanoví¹¹:

„Zaměstnanec má svobodu projevu při dodržení zásady neutrality, závazku zdrženlivosti a povinnosti loajality.

Zaměstnanec je povinen dodržovat zásadu neutrality, což znamená, že je povinen se zdržet jakékoliv formy proselytismu a že nesmí nosit žádný zřetelný symbol, který by mohl prozrazovat jeho ideologickou či filozofickou příslušnost nebo jeho politické či náboženské přesvědčení. Toto pravidlo se uplatní jak při kontaktu s veřejností, tak s jeho nadřízenými a spolupracovníky.

[...]

23. OP následně podala návrhy na zahájení několika řízení před vnitrostátními soudy, jimiž se domáhala zejména určení, že se dotčená obec dopustila zásahu do její svobody náboženského vyznání, jakož i odkladu výkonu a zrušení rozhodnutí dotčené obce ze dne 18. února 2021 a ze dne 26. února téhož roku.

24. Dne 26. května 2021 podala OP k předkládajícímu soudu, tribunal du travail de Liège (pracovní soud v Lutychu), žalobu na zdržení se protiprávního jednání¹², směřující zejména k určení, že byla předmětem diskriminace na základě náboženského vyznání a genderu a že rozhodnutí dotčené obce ze dne 18. února 2021 a ze dne 26. února téhož roku, jakož i pravidlo dotčené ve věci v původním řízení, jsou neplatná.

25. Předkládající soud má za to, že zákaz nošení muslimského šátku, uložený OP dotčenou obcí těmito rozhodnutími, představuje „přímou diskriminaci založenou na přímém rozlišování, k níž došlo na základě chráněného kritéria ‚náboženského nebo filozofického přesvědčení‘ “. Ačkoliv lze podle tohoto soudu připustit, že v rámci obecního úřadu existovalo nepsané pravidlo zakazující nošení jakéhokoliv symbolu vyjadřujícího osobní přesvědčení, který je „velmi zřetelný či dokonce nápadný“, jako je muslimský šátek, z vícero fotografií, jež předložila OP, nicméně vyplývá, že nošení nikoli nápadných symbolů vyjadřujících osobní přesvědčení bylo tolerováno. Podle předkládajícího soudu není toto přímé rozlišování odůvodněno základními a určujícími profesními požadavky, neboť OP vykonává svou pracovní činnost převážně bez toho, aby přišla do kontaktu s uživateli veřejných služeb. Toto rozlišování není podle tohoto soudu ani objektivně odůvodněno legitimním cílem, k jehož dosažení by byly použity přiměřené a nezbytné prostředky.

26. Co se týče pravidla dotčeného ve věci v původním řízení, předkládající soud konstatuje, že má „kolektivní dopad“, týká se jakéhokoliv zřetelného symbolu vyjadřujícího osobní přesvědčení a jeho přijetím se dotčená obec přiklonila k „výlučné neutralitě“¹³. Předkládající soud má za to, že toto pravidlo nezakládá přímou diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo přesvědčení, nýbrž, podle všeho, nepřímou diskriminaci na základě těchto kritérií, přičemž rozlišování z toho vyplývající se podle tohoto soudu nejeví být odůvodněno legitimním cílem, jelikož OP vykonává svou činnost převážně tak, že nepřichází do kontaktu s uživateli veřejných služeb, ledaže by bylo možné mít za to, že „výlučná neutralita je podstatnou a zřejmou zásadou právního státu [v Belgii] a musí být všemi bez výjimky dodržována“. Kromě toho se podle předkládajícího soudu zdá, že

¹¹ – Na pravidlo takto stanovené v novelizovaném článku 9 pracovního řádu dotčené obce bude v tomto stanovisku dále odkazováno jako na „pravidlo dotčené ve věci v původním řízení“.

¹² – Tato žaloba je založena jak na obecném antidiskriminačním zákoně, tak na zákoně ze dne 10. května 2007 o boji proti některým formám diskriminace mezi ženami a muži (*Moniteur belge* 30. května 2007, s. 29031).

¹³ – K rozdílu mezi výlučnou a inkluzivní neutralitou viz bod 66 tohoto stanoviska.

dotčená obec uplatňuje neutralitu „podle situace“, a to ve formě výlučné neutrality v případě OP a více inkluzivní neutrality v případě jejích kolegů s jiným filozofickým nebo náboženským přesvědčením. Předkládající soud proto předběžným opatřením rozhodl, že OP může nosit viditelný symbol vyjadřující osobní přesvědčení vyjma případů, kdy přichází do kontaktu s uživateli veřejných služeb, respektive při výkonu vedoucí funkce.

27. Předkládající soud si klade otázku, zda stanovení povinnosti „výlučné a absolutní“ neutrality všem zaměstnancům poskytovatele veřejných služeb, a to i těm, kteří nejsou v přímém kontaktu s uživateli veřejných služeb, představuje legitimní cíl a zda prostředky použité k dosažení tohoto cíle, tedy zákaz nošení jakéhokoliv symbolu vyjadřujícího osobní přesvědčení, jsou přiměřené a nezbytné.

28. Za těchto okolností se tribunal du travail de Liège (pracovní soud v Lutychu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Může být čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) směrnice [2000/78] vykládán tak, že opravňuje orgán veřejné správy k tomu, aby vytvořil zcela neutrální prostředí výkonu veřejné správy, a zakázal tudíž nošení symbolů vyjadřujících osobní přesvědčení všem zaměstnancům bez ohledu na to, zda přicházejí, či nikoli, do přímého kontaktu s veřejností?
- 2) Může být čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) směrnice [2000/78] vykládán tak, že opravňuje orgán veřejné správy k tomu, aby vytvořil zcela neutrální prostředí výkonu veřejné správy, a zakázal tudíž nošení symbolů vyjadřujících osobní přesvědčení všem zaměstnancům bez ohledu na to, zda přicházejí do přímého kontaktu s veřejností, či nikoli, i když se tento neutrální zákaz zřejmě dotýká především žen, a může tedy představovat skrytou diskriminaci na základě pohlaví?“

29. Písemná vyjádření předložily OP, dotčená obec, belgická, francouzská a švédská vláda, jakož i Evropská komise. Dne 31. ledna 2023 se konalo jednání, kterého se zúčastnily a na něm ústní vyjádření a odpověděly na otázky položené Soudním dvorem OP, dotčená obec, francouzská vláda a Komise.

Analýza

30. Nejprve se budu zabývat druhou předběžnou otázkou, v případě které francouzská vláda zpochybňuje její přípustnost a většina zúčastněných stran její relevanci.

Ke druhé otázce

31. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda lze mít za to, že pravidlo dotčené ve věci v původním řízení je v souladu s čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) směrnice 2000/78, a to vzhledem k tomu, že jím stanovený zákaz se zjevně dotýká více žen než mužů, a tudíž může představovat nepřímou diskriminaci na základě pohlaví.

32. Podle ustálené judikatury je postup zavedený článkem 267 SFEU nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které tyto soudy mají

rozhodnout¹⁴.

33. Nutnost dospět k výkladu unijního práva, jenž bude vnitrostátnímu soudu užitečný, vyžaduje, aby uvedený soud vymezil skutkový a právní rámec otázek, jež pokládá, nebo alespoň vysvětlil skutkové hypotézy, na nichž jsou uvedené otázky založeny. Soudní dvůr je totiž oprávněn rozhodovat o výkladu unijních předpisů pouze na základě skutečností, které mu sdělil vnitrostátní soud¹⁵.

34. Soudní dvůr kromě toho zdůraznil, že je důležité, aby vnitrostátní soud uvedl konkrétní důvody, proč má pochybnosti o výkladu unijního práva a proč považuje za nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžné otázky. Je nezbytné, aby vnitrostátní soud podal v samotném předkládacím rozhodnutí alespoň minimální vysvětlení k důvodům volby ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá, jakož i k souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátní právní úpravou použitelnou na spor, jenž mu byl předložen¹⁶.

35. V projednávané věci sdílím názor francouzské vlády, podle níž předkládací rozhodnutí tyto požadavky ve vztahu k druhé předběžné otázce nespĺňuje, v důsledku čehož je tato otázka nepřipustná.

36. Předkládací rozhodnutí předně neobsahuje žádnou skutkovou okolnost, která by umožňovala posoudit existenci případné nepřímé diskriminace na základě pohlaví v projednávané věci.

37. Předkládající soud také nepodává v souvislosti s touto diskriminací vysvětlení ohledně důvodů, pro které má pochybnosti o výkladu ustanovení unijního práva, na něž v souvislosti s druhou předběžnou otázkou odkazuje, ani stran souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a sporem, jenž mu byl předložen. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předkládací soud v tomto ohledu vycházel pouze z některých argumentů OP, a to aniž by je dále rozvedl. Systém zavedený článkem 267 SFEU přitom nepředstavuje procesní prostředek, který mají k dispozici účastníci řízení ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem, a nestačí tedy, že účastník tvrdí, že spor nastoluje otázku výkladu unijního práva, aby dotýčný soud musel mít za to, že taková otázka ve smyslu tohoto článku vyvstává¹⁷.

38. V každém případě je třeba konstatovat, jak to uvádějí ve svých písemných vyjádřeních všechny zúčastněné strany s výjimkou dotčené obce, že diskriminace na základě pohlaví nespĺdá do působnosti směrnice 2000/78, která je přitom jediným aktem unijního práva zmíněným ve druhé předběžné otázce. V projednávané věci tedy není namístě zkoumat existenci takové diskriminace¹⁸.

39. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že druhá předběžná otázka je nepřipustná a v každém případě není namístě se jí zabývat.

¹⁴ – Rozsudek ze dne 1. srpna 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2022:601, bod 47 a citovaná judikatura).

¹⁵ – Rozsudek ze dne 2. března 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, bod 60 a citovaná judikatura).

¹⁶ – Rozsudek ze dne 9. září 2021, Toplofikacija Sofia a další (C-208/20 a C-256/20, EU:C:2021:719, bod 19).

¹⁷ – Usnesení ze dne 3. července 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, bod 22).

¹⁸ – Rozsudek WABE a MH Müller Handel, bod 58.

K první otázce

Úvodní poznámky

40. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda pravidlo dotčené ve věci v původním řízení zakládá v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) směrnice 2000/78 přímou nebo nepřímou diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo přesvědčení. Zákaz nošení symbolů vyjadřujících osobní přesvědčení na pracovišti tak, jak je stanoven tímto pravidlem, se použije obecně a bez výjimky na zaměstnance dotčené obce, tedy bez ohledu na povahu jejich činnosti (vedoucí funkce nebo či práce řadového zaměstnance) a podmínky jejího výkonu (přímý kontakt s veřejností či nikoli). Je třeba uvést, že předkládající soud nepožaduje po Soudním dvoru, aby posoudil slučitelnost tohoto obecně použitelného pravidla s výše uvedenými ustanoveními směrnice 2000/78, a to na základě odlišení těchto jednotlivých situací. Předkládající soud se táže, zda lze tuto směrnici vykládat tak, že opravňuje veřejnoprávní subjekt k tomu, aby vytvořil „zcela neutrální administrativní prostředí“, a tedy aby zakázal „všem zaměstnancům bez ohledu na to, zda přicházejí do přímého kontaktu s veřejností, či nikoli“, nošení takových symbolů.

41. Kromě toho považuji za užitečné připomenout některé skutečnosti, které lze považovat podle judikatury za dané a jsou relevantní pro účely projednávané věci.

42. Předně je zřejmé, že pravidlo dotčené ve věci v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2000/78. Zaprvé, jak vyplývá z jejího čl. 3 odst. 1, tato směrnice se použije na veřejný i soukromý sektor. Zadruhé pravidlo zakazující nošení viditelných symbolů vyjadřujících zejména filozofické nebo náboženské přesvědčení musí být považováno za pravidlo, které lze podřadit pod „podmínky zaměstnání a pracovní podmínky“ ve smyslu písm. c) tohoto ustanovení.

43. Zatřetí pojem „náboženství“ uvedený v článku 1 směrnice 2000/78 musí být vykládán tak, že zahrnuje jak *forum internum*, tedy vyznání jako takové, tak *forum externum*, tedy veřejné projevy tohoto vyznání¹⁹. Nošení muslimského šátku je pro ženu vyjádřením její příslušnosti k islámské víře. V projednávané věci vyplývá ze skutkových okolností uvedených předkládajícím soudem, že právě tak je tomu v případě OP, jejíž upřímnost ohledně jejího přesvědčení je nezpochybnitelná.

44. Konečně začtvrté je třeba připomenout, že směrnice 2000/78 stanoví pouze obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, který ponechává členským státům prostor pro uvážení, a to vzhledem k rozdílnosti jejich přístupů k tomu, jaký význam přiznávají náboženskému vyznání nebo přesvědčení. Umožňuje tedy zohlednit kontext vlastní každému členskému státu a přiznat každému z nich prostor pro uvážení v rámci nezbytného sladění jednotlivých dotčených práv a zájmů za účelem zajištění spravedlivé rovnováhy mezi nimi²⁰.

45. V souladu s úvahami uvedenými v předchozím bodě se ztotožňuji s názorem francouzské vlády, podle kterého je tento prostor pro uvážení ještě širší v případě, že jsou dotčeny zásady, jež mohou být součástí národní identity členských států ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU²¹. Podle tohoto ustanovení je Unie povinna ctít národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, což lze podle generální advokátky J. Kokott chápat jako povinnost respektovat pluralitu pojetí, a tedy rozdílů, jež charakterizují každý členský

¹⁹ – Rozsudek WABE a MH Müller Handel, bod 45 a citovaná judikatura.

²⁰ – Rozsudek S. C. R. L., body 48 až 50 a citovaná judikatura.

²¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 83 a citovaná judikatura).

stát²². Obdobně jako generální advokát N. Emiliou²³ se domnívám, že Unii nepřísluší určovat, v případě každého jednotlivého členského státu, prvky, které tvoří jádro národní identity uvedené v čl. 4 odst. 2 SEU. Členské státy mají v tomto ohledu značnou volnost, jež však není neomezená²⁴. Kromě toho, pojetí národní identity dovolávané členským státem musí být zejména v souladu s hodnotami, na kterých je Unie založena (článek 2 SEU)²⁵.

46. V tomto ohledu, aniž bych na tomto místě předjímal odpověď na otázku, zda je tomu tak v projednávané věci, rovněž souhlasím s francouzskou vládou, když tvrdí, že jsou-li zaměstnancům veřejného sektoru stanovena omezení týkající se svobody projevu při výkonu jejich činnosti politické, filozofické nebo náboženské přesvědčení, může to mít v některých členských státech význam do té míry, že představuje prvek jejich národní identity zakotvené v jejich základních politických a ústavních systémech.

47. V témže kontextu považuji za užitečné zmínit i to, že národní identita zejména umožňuje „omezit dopad unijního práva v oblastech považovaných za zásadní pro členské státy“²⁶, a tudíž musí být náležitě zohledněna orgány, institucemi a jinými subjekty Unie při výkladu a uplatňování unijního práva²⁷.

48. Mou odpověď na první předběžnou otázku budu strukturovat následovně. Nejprve posoudím, zda pravidlo dotčené ve věci v původním řízení může představovat přímou diskriminaci na základě náboženského vyznání či přesvědčení. Následně přistoupím k analýze otázky, zda je toto pravidlo způsobilé založit nepřímou diskriminaci na základě těchto kritérií. Konečně, ač tento aspekt není v předkládacím rozhodnutí výslovně zmíněn, se budu zabývat tím, zda jsou v projednávané věci použitelné některé výjimky ze zákazu diskriminace uvedené ve směrnici 2000/78.

K existenci přímé diskriminace

49. Předkládající soud je s odvoláním na rozsudek G4S Secure Solutions toho názoru, že pravidlo dotčené ve věci v původním řízení nezakládá přímou diskriminaci na základě náboženského vyznání či přesvědčení. Žádá nicméně Soudní dvůr, aby se k této otázce vyjádřil.

50. Ve věci, ve které byl vydán tento rozsudek, byla Soudnímu dvoru položena otázka, zda interní pravidlo soukromého podniku obecně zakazující viditelné nošení všech politických, filozofických nebo náboženských symbolů na pracovišti představuje přímou diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo víry ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/28²⁸. V uvedeném rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že uvedené pravidlo takovou diskriminaci nezavádí, jelikož se

²² – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:296, bod 71).

²³ – Stanovisko generálního advokáta N. Emiliou ve věci Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:166, bod 86).

²⁴ – Stanovisko generálního advokáta N. Emiliou ve věci Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:166, bod 86).

²⁵ – Stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:296, bod 73) a generálního advokáta N. Emiliou ve věci Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:166, bod 87).

²⁶ – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:296, bod 86).

²⁷ – V tomto smyslu viz stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, bod 32), a generálního advokáta N. Emiliou ve věci Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:166, bod 83). Obdobně viz také rozsudek ze dne 15. července 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, body 43 až 45).

²⁸ – V této věci byla navrhovatelka, muslimského vyznání, propuštěna soukromým podnikem z důvodu, že odmítala upustit od nošení muslimského šátku v pracovní době, čímž se dopustila porušení ustanovení interního nařízení tohoto podniku, podle kterého „je pracovníkům zakázáno nosit na pracovišti viditelné symboly jejich politického, filozofického nebo náboženského přesvědčení nebo vykonávat jakýkoli obřad spojený s tímto přesvědčením“.

vztahuje bez rozdílu na jakýkoli projev takového přesvědčení a se všemi pracovníky podniku zachází stejným způsobem, když jim obecným způsobem a bez rozdílu ukládá zejména povinnost neutrálního oděvu a brání v nošení takovýchto symbolů²⁹.

51. Soudní dvůr potvrdil tento přístup v rozsudku WABE a MH Müller Handel a v rozsudku S. C. R. L., přičemž dodal, že vzhledem k tomu, že každá osoba může mít náboženské vyznání nebo náboženské, filozofické či duchovní přesvědčení, takové pravidlo, je-li uplatňováno obecně a bez rozdílu, nezavádí rozdílné zacházení na základě kritéria neoddělitelně spjatého s náboženským vyznáním nebo těmito druhy přesvědčení³⁰. V rozsudku WABE a MH Müller Handel Soudní dvůr dále uvedl, že okolnost, že někteří zaměstnanci dodržují náboženská pravidla, jež vyžadují nošení určitého oděvu, nemůže toto posouzení zpochybnit. I když podle Soudního dvora může interní pravidlo ukládající povinnost neutrálního oděvu způsobit takovým zaměstnancům nepřijemnosti, nemá tato okolnost vliv na závěr, podle kterého toto pravidlo v zásadě nezavádí rozdílné zacházení se zaměstnanci na základě kritéria neoddělitelně spjatého s náboženským vyznáním nebo přesvědčením³¹.

52. Shodně s dotčenou obcí a francouzskou vládou se v plné míře ztotožňují s přístupem, jenž Soudní dvůr zvolil v těchto rozsudcích, a nevidím žádný důvod se od něho odchýlit v projednávané věci, která se, jak již bylo zmíněno, týká veřejného a nikoli soukromého sektoru.

53. Proto vzhledem k tomu, že se interní pravidlo dotčené ve věci v původním řízení vztahuje bez rozdílu na jakýkoli projev přesvědčení, a to především náboženského, je třeba mít za to, že se jedná o pravidlo zacházející se všemi zaměstnanci dotčené obce stejným způsobem, když jim obecným způsobem a bez rozdílu ukládá zejména povinnost neutrálního oděvu a brání v nošení takových symbolů. Takové pravidlo tudíž nezakládá přímou diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo víry ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/28.

54. Takovou diskriminaci by nicméně bylo třeba konstatovat, pokud by pravidlo dotčené ve věci v původním řízení mělo být vnímáno jako pravidlo, které se vztahuje pouze na nošení nápadných rozměrných symbolů zejména filozofického či náboženského přesvědčení, což by mohlo podle mého názoru zahrnovat muslimský šátek. Jak již totiž Soudní dvůr rozhodl, interní pravidlo podniku, které zakazuje pouze nošení takových nápadných symbolů, může představovat přímou diskriminaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/78 v případech, kdy je toto kritérium neoddělitelně spjata s jedním či několika určitými náboženskými vyznáními nebo přesvědčeními³². Pravidlo dotčené ve věci v původním řízení se vztahuje na jakýkoli „zřetelný“ symbol, přičemž předkládající soud staví tento přívrstev podle mého názoru správně na roveň přívrstevku „viditelný“ a podle všeho se tak neomezuje na nápadné rozměrné symboly, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

55. Je rovněž na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda v praxi dotčená obec skutečně uplatňuje pravidlo dotčené ve věci v původním řízení obecným způsobem a bez rozdílu a, zejména, zda zachází s OP tak, jak by zacházela s jiným zaměstnancem, který by projevoval své náboženské vyznání nebo filozofické či náboženské přesvědčení nošením viditelných symbolů vyjadřujících

²⁹ – Rozsudek G4S Secure Solutions, body 30 a 32.

³⁰ – Rozsudek WABE a MH Müller Handel, bod 52, a rozsudek S. C. R. L., body 33 a 34. První z těchto rozsudků se týkal zejména služebního pokynu podniku provozujícího jesle, který zakazoval zaměstnancům nosit na pracovišti před rodiči, dětmi a třetími osobami jakýkoli viditelný symbol jejich politického, filozofického nebo náboženského přesvědčení. Druhý rozsudek se týkal ustanovení pracovního řádu soukromého podniku zakazujícího pracovníkům, aby slovy, způsobem oblékání nebo jakýmkoli jiným způsobem projevovali své náboženské, filozofické nebo politické přesvědčení, ať je jakékoli.

³¹ – Rozsudek WABE a MH Müller Handel, bod 53.

³² – Rozsudek WABE a MH Müller Handel, body 72 a 73, a rozsudek S. C. R. L., bod 31.

osobní přesvědčení. Poukazuji v tomto ohledu na skutečnost, že předkládající soud v předkládacím rozhodnutí uvedl, že dotčená obec „uplatňuje neutralitu z hlediska místa a času ‚podle situace‘, tedy výlučnou neutralitu ve vztahu k OP a méně výlučnou, respektive více inkluzivní v případě jejich spolupracovníků jiného filozofického či náboženského přesvědčení“, a že OP v tomto směru předložila „dostatečné důkazy“. Ve svých písemných vyjádřeních OP a švédská vláda tvrdí, že tedy jsou dány důvody pro závěr o existenci přímé diskriminace v projednávané věci.

56. S ohledem na tyto úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na první předběžnou otázku odpověděl, v první řadě, že čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/78 musí být vykládán v tom smyslu, že ustanovení pracovního řádu veřejnoprávního subjektu, které v zájmu vytvoření zcela neutrálního administrativního prostředí zakazuje zaměstnancům nosit na pracovišti jakýkoliv viditelný symbol politického, filozofického nebo náboženského přesvědčení, nepředstavuje vůči zaměstnancům, kteří chtějí uplatňovat svobodu náboženského vyznání a svědomí viditelným nošením náboženského symbolu nebo oděvu, přímou diskriminaci na základě náboženského vyznání či přesvědčení ve smyslu této směrnice, pokud je toto ustanovení uplatňováno obecně a bez rozdílu.

K existenci nepřímé diskriminace

57. Předkládající soud má za to, že pravidlo dotčené ve věci v původním řízení zakládá nepřímou diskriminaci na základě náboženského vyznání či přesvědčení.

58. Podle ustálené judikatury takové pravidlo, jako je pravidlo dotčené ve věci v původním řízení, může představovat rozdílné zacházení nepřímo založené na náboženském vyznání či přesvědčení ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2000/78, pokud se prokáže, že zdánlivě neutrální povinnost, kterou toto pravidlo obsahuje, ve skutečnosti vede ke zvláštnímu znevýhodnění příslušníků určitého náboženského vyznání či přesvědčení³³.

59. Podle mého názoru, a jak tvrdí švédská vláda a Komise, i když je pravidlo dotčené v původním řízení zdánlivě neutrální, nelze vyloučit, že se v praxi dotýká obzvláště zaměstnanců dotčené obce dodržujících náboženská pravidla, jež jim ukládají nošení určitého oděvu, a to zejména zaměstnankyň, které nosí šátek z důvodu jejich muslimské víry. V tomto ohledu sdílím poznámku formulovanou generální advokátkou E. Sharpston v jejím stanovisku ve věci Bougnaoui a ADDH, že tito zaměstnanci, „[m]ají-li zůstat věrni svému náboženskému přesvědčení, nemají jinou možnost než pravidlo porušit a čelit následkům“³⁴. V konečném důsledku přísluší ovšem předkládajícímu soudu, aby tento aspekt ověřil s ohledem na skutkové okolnosti, které mu byly předloženy³⁵.

60. Podle čl. 2 odst. 2 písm. b) bodu i) směrnice 2000/78 by nicméně takové rozdílné zacházení nezakládalo nepřímou diskriminaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) této směrnice, pokud by bylo objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k dosažení tohoto cíle by byly přiměřené a nezbytné. Tyto podmínky je třeba vykládat striktně³⁶.

³³ – Rozsudek S. C. R. L., bod 37 a citovaná judikatura.

³⁴ – Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Bougnaoui a ADDH (C-188/15, EU:C:2016:553, bod 110).

³⁵ – Rozsudek G4S Secure Solutions, bod 34, a rozsudek WABE a MH Müller Handel, bod 59.

³⁶ – V tomto smyslu viz rozsudek WABE a MH Müller Handel, body 61 a 62.

61. I v tomto ohledu přísluší předkládajícímu soudu, aby určil, zda a v jakém rozsahu je pravidlo dotčené v původním řízení v souladu s uvedenými podmínkami³⁷. Soudní dvůr, který je povolán podat předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, jež mu umožní rozhodnout, má však pravomoc poskytnout tomuto soudu vodítka, a to na základě spisu a písemných vyjádření, které má k dispozici³⁸. Právě na to se zaměřím ve svých následujících úvahách.

– *K existenci legitimního cíle*

62. Pokud jde o podmínku týkající se existence legitimního cíle³⁹, z předkládacího rozhodnutí, jakož i písemných a ústních vyjádření dotčené obce vyplývá, že tato obec odůvodňuje zákaz nošení symbolů politického, filozofického nebo náboženského přesvědčení, uložený jejím zaměstnancům při výkonu jejich pracovní činnosti, zásadou neutrality státu (respektive veřejné služby)⁴⁰ a záměrem vytvořit „zcela neutrální administrativní prostředí“⁴¹.

63. Obdobně jako většina zúčastněných stran mám za to, že záměr veřejnoprávního subjektu, jakým je dotčená obec, uplatňovat politiku politické, filozofické či náboženské neutrality může, ve své podstatě, představovat legitimní cíl.

64. Je pravda, že na rozdíl od toho, jak Soudní dvůr rozhodl ve věcech *G4S Secure Solutions*, *WABE* a *MH Müller Handel a S. C. R. L.*⁴², v případě, o jaký se jedná v projednávané věci a týká se veřejného a nikoli soukromého sektoru, se vůle veřejnoprávního zaměstnavatele uplatňovat takovou politiku nemůže opírat o svobodu podnikání, která je zakotvena v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie⁴³. Naproti tomu by taková politika podle mého názoru mohla být, v širším pohledu, dána do souvislosti s potřebou ochrany práv a svobod jiných osob, jež zahrnuje zejména respektování jakéhokoliv filozofického či náboženského přesvědčení občanů, jakož i zacházení, které je nediskriminační a je založeno na rovnosti uživatelů veřejných služeb. Jak uvádí ve svém písemném vyjádření belgická vláda, přičemž cituje pasáž z rozsudku *Conseil d'État* (Státní rada, Belgie) ze dne 27. března 2013, v demokratickém státě má orgán veřejné moci povinnost být neutrální, „jelikož je orgánem všech občanů a pro všechny občany a musí s nimi zacházet na rovném základě a bez diskriminace zakládající se na jejich náboženském vyznání, jejich přesvědčení či jejich preferencích vůči určitému společenství či straně“⁴⁴.

³⁷ – Rozsudek *G4S Secure Solutions*, bod 36.

³⁸ – Rozsudek ze dne 2. února 2023, *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland* (C-372/21, EU:C:2023:59, bod 38 a citovaná judikatura).

³⁹ – Směrnice 2000/78 tento pojem pro účely svého čl. 2 odst. 2 písm. b) bod i) nedefinuje.

⁴⁰ – Ve svých písemných a ústních vyjádřeních se dotčená obec dovolává také zásady nestrannosti. Z etymologického hlediska pojem „neutralita“ vyjadřuje stav, kdy se osoba či subjekt zdržuje volby, zaujímá nezúčastněný postoj, zatímco „nestrannost“ předpokládá přijetí rozhodnutí, ale bez vyjádření osobní preference. Nemyslím si však, že pro účely projednávané věci je mezi těmito pojmy třeba striktně rozlišovat. Zásada neutrality, jak je na ni odkazováno v projednávané věci, je podle mého názoru nerozlučně spjata se zásadou nestrannosti, a to vzhledem k tomu, že je pojmána jako zásada zaručující nestrannost orgánu veřejné moci.

⁴¹ – V odůvodnění změny pracovního řádu dotčené obce se zejména uvádí, že „zásada, podle které jsou zaměstnanci obecního úřadu povinni zdržet se toho, aby vnějšími symboly projevovali své ideologické, náboženské a filozofické přesvědčení, je vyjádřením [...] vůle stvrdit základní hodnotu spočívající v neutralitě veřejné služby a z různých forem zásady neutrality má obecní úřad v úmyslu prosazovat v rámci organizace jím poskytovaných služeb zcela neutrální administrativní prostředí“.

⁴² – Rozsudek *G4S Secure Solutions*, bod 38, rozsudek *WABE* a *MH Müller Handel*, bod 63, a rozsudek *S. C. R. L.*, bod 39.

⁴³ – Jak upřesňuje generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci *G4S Secure Solutions* (C-157/15, EU:C:2016:382, bod 81), k této svobodě patří to, že „podnik má v zásadě právo určit, jakým způsobem, jakož i za jakých podmínek budou organizovány a prováděny práce v podniku a v jaké formě budou nabízeny jeho výrobky a služby“.

⁴⁴ – C. E., rozsudek sp. zn. 223.042, ze dne 27. března 2013, bod VI.2.6.

– *K existenci objektivního odůvodnění*

65. Je třeba posoudit, zda vůle veřejnoprávního zaměstnavatele, v projednávané věci dotčené obce, uplatňovat politiku neutrality je způsobilá objektivně odůvodnit potenciální rozdílné zacházení nepřímo založené na náboženském vyznání nebo přesvědčení. V tomto ohledu se mi judikatura Soudního dvora přijatá ve vztahu k soukromému sektoru⁴⁵, podle níž objektivní povaha takového odůvodnění může být konstatována pouze v případě skutečné potřeby tohoto zaměstnavatele, kterou on musí prokázat, jeví jako zcela přiléhavá i v kontextu projednávané věci.

66. Z písemného vyjádření Komise, jakož i z diskuse na jednání vyplývá, že v Belgii existují vedle sebe rozdílná, ba dokonce protichůdná pojetí zásady neutrality státu, a sice, v podstatě, „inkluzivní neutralita“, „výlučná neutralita“ a pojetí smíšená. Inkluzivní pojetí neutrality je založeno na myšlence, že vzhled úřední osoby je třeba oddělovat od způsobu, kterým zajišťuje veřejnou službu. Podle tohoto pojetí je podstatná neutralita aktů učiněných úřední osobou, nikoli neutralita jejího vzhledu, a proto jí nelze zakazovat nošení symbolů zejména filozofického nebo náboženského přesvědčení. Pojetí výlučné neutrality spočívá naproti tomu na postulátu, podle něhož jak akty učiněné úřední osobou, tak její vzhled musí být striktně neutrální. Podle tohoto pojetí musí být zakázáno všem úředním osobám nosit takové viditelné symboly v zaměstnání, a to bez ohledu na povahu jejich pracovní činnosti a kontext, ve kterém je vykonávána. Existují také smíšená pojetí neutrality, nacházející se v prostoru mezi výše popsány pojetími. Tato pojetí spočívají například v omezení zákazu na zaměstnance, kteří jsou v přímém kontaktu s veřejností, nebo na zaměstnance, kteří vykonávají vedoucí funkci, nikoli jen funkci řadového zaměstnance.

67. V projednávané věci, jak to výslovně zdůrazňuje předkládající soud, přijetím pravidla dotčeného ve věci v původním řízení zvolila dotčená obec „výlučnou neutralitu“, a to za účelem vytvoření „zcela neutrálního administrativního prostředí“⁴⁶. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že pro účely odůvodnění tohoto cíle dotčená obec v podstatě zmiňuje jen „vyšší společenský zájem“, jehož existenci se snaží prokázat pouze na základě lapidárních a abstraktních tvrzení⁴⁷.

68. Podle mého názoru by měl předkládající soud posoudit ze dvou hledisek, která jsou alternativní a nikoli nutně kumulativní, zda dotčená obec, jež v tomto ohledu nese důkazní břemeno⁴⁸, právně dostačujícím způsobem dokládá, že jí zvolené výlučné pojetí zásady neutrality státu odpovídá skutečné potřebě.

69. Zaprvé by bylo třeba tuto otázku posoudit z právního hlediska. V tomto ohledu, vzhledem k tomu, že Soudnímu dvoru nepřisluší vyjadřovat se k vnitrostátnímu právu, natož rozhodovat mezi různými výklady daného pojmu či zásady vnitrostátního práva a určovat, který z výkladů je správný, omezím se dále jen na určité úvahy, jež vyplývají ze spisu a vystoupení na jednání.

⁴⁵ – Rozsudek S. C. R. L., bod 40 a citovaná judikatura. V tomto ohledu se nemohu než ztotožnit s upřesněním, jež Soudní dvůr uvedl v bodě 41 tohoto rozsudku, podle kterého „[t]ento výklad je veden snahou v zásadě podporovat toleranci, respekt a akceptaci větší míry rozmanitosti a zabránit tomu, aby se zavedení politiky neutrality v rámci podniku zneužívalo v neprospěch pracovníků, kteří respektují náboženská pravidla vyžadující určitý způsob oblékání“.

⁴⁶ – Viz poznámka pod čarou 41 tohoto stanoviska.

⁴⁷ – Dotčená obec tak poukazuje na „samotné uspořádání kanceláří“, díky němuž se zaměstnanci mohou kdykoli setkat s adresátem veřejné správy, jakož i na skutečnost, že „povinnost neutrálního vzhledu uložená všem zaměstnancům má sloužit nejen jako příklad toho, jaký přístup se má volit ve vztahu k veřejnosti, ale je také zárukou řádného chodu úřadu a způsobem, jak se vyvarovat napětí mezi zaměstnanci“.

⁴⁸ – V tomto ohledu viz čl. 10 odst. 1 směrnice 2000/78, který stanoví, že „[č]lenské státy přijmou v souladu se svými vnitrostátními soudními systémy nezbytná opatření, aby pokud se určitá osoba cítí poškozena nedodržením zásady rovného zacházení a předloží soudu nebo jinému příslušnému orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, příslušelo žalovanému prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení“.

70. V tomto ohledu konstatuji, že žádná ze zúčastněných stran neuvedla byt jediný vnitrostátní právní předpis, který by dotčené obci ukládal povinnost zvolit výlučné pojetí neutrality, a tedy aby uložila svým zaměstnancům bezvýhradný zákaz nošení zejména filozofických či náboženských symbolů při výkonu jejich činnosti.

71. Zdá se také, že zásada neutrality státu, i když je běžně označována za ústavní princip, není v belgické ústavě zakotvena, s výjimkou velmi specifické oblasti vzdělávání, a zejména že její dosah a rozsah nejsou v belgickém právním řádu jednoznačným a jednotným způsobem vymezeny. Z toho dovozují, že tato zásada sama o sobě neukládá, aby úředním osobám bylo zakázáno nosit na pracovišti zejména filozofické nebo náboženské symboly, a zároveň nevyklučuje možnost stanovení takového zákazu.

72. S ohledem na výše uvedené konstatování se dále domnívám, na rozdíl od toho, co tvrdí francouzská vláda, že čl. 4 odst. 2 SEU nemá v projednávané věci žádný zvláštní význam. Skutečnost, že v Belgii zjevně není zakotvena žádná ústavní definice dosahu a obsahu zásady neutrality státu, ve spojení se skutečností, že belgická vláda nepovažovala za užitečné navrhnout odpověď na první předběžnou otázku a místo toho ji ponechala na rozhodnutí Soudního dvora, a ani nepovažovala za užitečné zúčastnit se jednání, podle všeho naznačuje, že tato zásada, přinejmenším ve svém výlučném pojetí, není součástí národní identity Belgického království ve smyslu tohoto ustanovení.

73. Zadruhé by bylo třeba ověřit, zda rozhodnutí dotčené obce uplatnit výlučné pojetí zásady neutrality je odůvodněno skutkovými okolnostmi. V tomto ohledu poukazuji na to, že Komise ve svém písemném vyjádření uvádí, že toto pojetí nezastávají všechny belgické obce, a jako příklad jmenuje města Gent (Belgie) a Mechelen (Belgie), která umožňují zaměstnancům svého úřadu, a to bez výjimky, nosit na pracovišti symboly zejména filozofického či náboženského přesvědčení, což žádná ze zúčastněných stran na jednání nerozporovala. Nelze vyloučit, že takové řešení není možné použít na dotčenou obec například proto, že na jejím území případně panuje krajní napětí mezi komunitami či existují závažné sociální problémy, anebo proto, že v rámci samotného úřadu se případně vyskytují projevy proselytismu nebo skutečné riziko konfliktů mezi zaměstnanci souvisejících s takovým přesvědčením. V tomto ohledu připomínám, že je na dotčené obci, aby předložila konkrétní důkaz o takových skutečnostech, a na předkládajícím soudu, aby posoudil jejich relevanci.

– *K přiměřené a nezbytné povaze prostředků k dosažení legitimního cíle*

74. V případě, že s ohledem na skutečnosti uvedené v předchozích bodech by předkládající soud dospěl k závěru, že vůle dotčené obce vytvořit „zcela neutrální administrativní prostředí“ tím, že bude uplatňovat politiku výlučné neutrality, může objektivně odůvodnit rozdílné zacházení nepřímou založené na náboženském vyznání či přesvědčení, bude muset dále posoudit, zda zákaz stanovený pravidlem dotčeným ve věci v původním řízení je k dosažení tohoto cíle přiměřený a nezbytný.

75. Co se týče prvního z těchto požadavků, je podle mého názoru nezpochybnitelné, že pokud by všichni zaměstnanci dotčené obce měli vykonávat svou pracovní činnost, aniž by přitom nosili viditelné, zejména filozofické nebo náboženské symboly, přispívalo by to k provádění politiky výlučné neutrality, kterou se dotčená obec rozhodla uplatňovat. Bylo by nicméně ještě třeba posoudit, zda je tato politika skutečně prováděna soudržným a systematickým způsobem⁴⁹. Jak

⁴⁹ – Rozsudek WABE a MH Müller Handel, bod 68 a citovaná judikatura.

jsem již přitom uvedl v bodě 55 tohoto stanoviska, předkládající soud má v tomto směru pochybnosti. Pokud by se měly tyto pochybnosti ukázat jako opodstatněné, nejenže by pravidlo dotčené ve věci v původním řízení nesplňovalo požadavek, aby prostředky k dosažení legitimního cíle byly přiměřené, nýbrž by nadto představovalo přímou diskriminaci na základě náboženského vyznání či přesvědčení.

76. V souvislosti s druhým požadavkem je třeba posoudit, zda se zákaz stanovený pravidlem dotčeným v původním řízení omezuje na to, co je „skutečně nezbytné“⁵⁰. V tomto ohledu připomínám, že se tento zákaz použije obecně a bez výjimky, tedy jak bez ohledu na povahu činnosti zaměstnance, tak kontext, ve kterém ji vykonává, a po Soudním dvoru je požadováno, aby přezkoumal slučitelnost tohoto zákazu, v jeho celkovém kontextu, se směrnicí 2000/78⁵¹. Předkládající soud tedy musí použít test nezbytnosti na takto koncipovaný zákaz. Pro účely tohoto testu by bylo možné zohlednit úvahy týkající se skutkových okolností, které jsem zmínil v bodě 73 tohoto stanoviska, a to za současného zohlednění potřeby nalézt spravedlivou rovnováhu mezi dotčenými zájmy.

77. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na první předběžnou otázku odpověděl, v druhé řadě, že čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2000/78 musí být vykládán v tom smyslu, že rozdílné zacházení nepřímou založené na náboženském vyznání či přesvědčení, vyplývající z ustanovení pracovního řádu veřejnoprávního subjektu, které zakazuje zaměstnancům nosit na pracovišti jakýkoliv viditelný symbol politického, filozofického nebo náboženského přesvědčení, může být odůvodněno vůlí tohoto subjektu vytvořit zcela neutrální administrativní prostředí, pokud, zaprvé tato vůle odpovídá skutečné potřebě daného subjektu, kterou musí tento subjekt prokázat, zadruhé toto rozdílné zacházení je způsobilé zajistit řádné uplatňování této vůle, a zatřetí tento zákaz se omezuje na to, co je skutečně nezbytné.

K možným výjimkám

78. V případě, že by bylo konstatováno, že pravidlo dotčené ve věci v původním řízení představuje přímou nebo nepřímou diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo přesvědčení, mohlo by se toto pravidlo vymykat zakazu zakotvenému směrnicí 2000/78, pokud by se uplatnila některá z výjimek stanovených touto směrnicí, a to konkrétně některá z výjimek uvedených v jejím čl. 2 odst. 5 a čl. 4 odst. 1.

79. Zajisté předkládající soud se výslovně nedotazuje Soudního dvora na tyto dvě výjimky, kterých se ostatně jako takových zjevně nedovolává ani dotčená obec. Otázku uplatnění uvedených výjimek nicméně vznesly OP a francouzská vláda ve svých písemných vyjádřeních, a to v souvislosti s čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78, a byla předmětem diskuse na jednání ve vztahu k čl. 2 odst. 5 této směrnice. Za účelem poskytnutí úplné odpovědi předkládajícímu soudu provedu dále posouzení možného použití těchto ustanovení v projednávané věci.

– K čl. 2 odst. 5 směrnice 2000/78

80. Článek 2 odst. 5 směrnice 2000/78, jelikož zavádí výjimku ze zásady zákazu diskriminace, musí být vykládán restriktivně⁵².

⁵⁰ – Rozsudek WABE a MH Müller Handel, bod 68 a citovaná judikatura.

⁵¹ – Viz bod 40 tohoto stanoviska.

⁵² – Rozsudek ze dne 12. ledna 2023, TP (Audiovizuální editor pro veřejnoprávní televizi) (C-356/21, EU:C:2023:9, bod 71 a citovaná judikatura).

81. Soudní dvůr rozhodl, že pojem „opatření stanovená vnitrostátními právními předpisy“ ve smyslu tohoto ustanovení se neomezuje jen na opatření vyplývající z aktu přijatého legislativním postupem, ale zahrnuje rovněž opatření zavedená na základě dostatečně přesného zmocňovacího právního základu⁵³.

82. Pokud by v projednávané věci měla být konstatována existence rozdílného zacházení, vyplývalo by z pravidla dotčeného ve věci v původním řízení.

83. Jak přitom zdůraznila Komise na jednání, je zcela zřejmé, že uvedené pravidlo není aktem, který je výsledkem legislativního postupu, a není tedy zákonem ve formálním smyslu.

84. Kromě toho a s tím, že o této otázce by s konečnou platností příslušelo rozhodnout předkládajícímu soudu, se *prima facie* rovněž nedomnívám, že by bylo možné mít za to, že dotčený zákaz byl zaveden „na základě dostatečně přesného zmocňovacího právního základu“ ve smyslu judikatury citované v bodě 81 tohoto stanoviska. V tomto ohledu konstatuji, že žádná ze zúčastněných stran nebyla s to identifikovat zákon či jiný vnitrostátní právní předpis, jenž by bylo možné považovat za právní předpis zmocňující takový veřejnoprávní subjekt, jakým je dotčená obec, k přijetí pravidel, „která jsou v demokratické společnosti nutná pro [...] ochranu práv a svobod ostatních lidí“. To, že dotčená obec, jak se toho dovolávala na jednání, je podle belgické ústavy oprávněna právně regulovat jakoukoliv otázku obecního zájmu, a to s výhradou případného zásahu orgánu dozoru, nelze podle mého názoru pokládat za takové zmocnění.

85. Z toho důvodu, s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, se přikláním k závěru, že výjimku stanovenou v čl. 2 odst. 5 směrnice 2000/78 nelze v projednávané věci použít.

– K čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78

86. Podle francouzské vlády může být pravidlo dotčené ve věci v původním řízení odůvodněno na základě čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78. Francouzská vláda má za to, že zaměstnanci veřejného sektoru, s ohledem na povahu jejich pracovní činnosti, jsou vázáni striktní povinností neutrality, ze které podle ní vyplývá podstatný a určující profesní požadavek spočívajícího v zákazu projevu jejich politické, ideologické, filozofické nebo náboženské přesvědčení.

87. OP s tímto výkladem nesouhlasí v podstatě s tím, že pro účely použití tohoto ustanovení je třeba zohlednit povahu dané pracovní činnosti a podmínky jejího výkonu. V projednávané věci přitom dle OP spočívá její činnost v řešení právních otázek souvisejících s veřejnými zakázkami dotčené obce a je vykonávána bez kontaktu s veřejností. V projednávané věci se tudíž nemůže jednat o podstatný a určující profesní požadavek.

88. Připomínám, že pokud jsou splněny podmínky čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78, což posoudím následně, je rozdílné zacházení, které by jinak představovalo ať už přímou nebo nepřímou diskriminaci, vyňato z oblasti působnosti této směrnice. Dále připomínám, že vzhledem k tomu, že umožňuje odchýlit se od zásady zákazu diskriminace, toto ustanovení ve spojení s bodem 23 odůvodnění uvedené směrnice, jenž odkazuje na „velmi omezené okolnosti“, za kterých může být takový rozdíl v zacházení odůvodněný, musí být vykládáno striktně⁵⁴.

⁵³ – Rozsudek ze dne 7. listopadu 2019, Cafaro (C-396/18, EU:C:2019:929, bod 44). Zmocňovací pravidlo musí být dostatečně přesné, aby zajistilo, že dotčené opatření dodržuje požadavky stanovené v čl. 2 odst. 5 směrnice 2000/78 (rozsudek ze dne 13. září 2011, Prigge a další, C-447/09, EU:C:2011:573, bod 61).

⁵⁴ – Rozsudek ze dne 15. července 2021, Tartu Vangla (C-795/19, EU:C:2021:606, bod 33 a citovaná judikatura).

89. Zaprvé přísluší členským státům, aby případně „stanovi[ly]“, že rozdíl v zacházení na základě vlastností souvisejících s jedním z důvodů vedených v článku 1 směrnice 2000/78 nepředstavuje diskriminaci. V projednávané věci Belgické království podle všeho této možnosti využilo, a to přinejmenším v případě přímého rozdílu v zacházení, přijetím článku 8 obecného antidiskriminačního zákona, což nicméně přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

90. Zadruhé podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78, aby nebylo možné rozdíl v zacházení označit za diskriminaci, musí se jednat o rozdíl v zacházení „na základě vlastností souvisejících s jedním z důvodů uvedených v článku 1 [této směrnice]“. Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že podstatným požadavkem musí být nikoliv důvod, na němž je založeno rozdílné zacházení, nýbrž vlastnost související s tímto důvodem⁵⁵. Tak je tomu podle mého názoru v projednávané věci. Zaměstnancům dotčené obce určený zákaz nošení symbolů, které mohou vypovídat o tom, že se hlásí zejména k určitému náboženskému vyznání, jakým je muslimský šátek, který je projevem muslimské víry, představuje vlastnost související s náboženským vyznáním.

91. Zatřetí předmětná vlastnost musí představovat „podstatný a určující profesní požadavek“ a tento požadavek musí být „objektivně“⁵⁶ vynucený povahou dotyčné pracovní činnosti nebo podmínkami jejího výkonu. V tomto ohledu plně sdílím názor generální advokátky E. Sharpston, která se domnívá, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78 musí být aplikován specifickým způsobem a nelze jej použít k plošnému vyloučení všech činností, které lze od daného zaměstnance případně vyžadovat⁵⁷. V konkrétním případě projednávané věci mi přitom není zřejmé, v čem by mohla skutečnost, že nosí muslimský šátek, OP jakkoli bránit v tom, aby v plném rozsahu plnila úkoly jako právník zaměstnaný obecním úřadem. Předkládací rozhodnutí ostatně neobsahuje nic, co by tomu nasvědčovalo. To platí tím spíše, že v jiných belgických obcích jsou stejné úkoly zaměstnanci vykonávány, aniž by jim byla stanovena jakákoliv povinnost týkající se oděvu, a to bez ohledu na to, zda jsou v přímém kontaktu s veřejností či nikoliv.

92. Co se týče začtvrté podmínky, podle které musí být sledovaný cíl legitimní a daný požadavek přiměřený, dovoluji si odkázat, pro případ, že bude nezbytné tuto podmínku posoudit, na mou analýzu uvedenou v bodech 62 až 64 a v bodě 76 tohoto stanoviska.

93. Jsem tudíž toho názoru, s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, že v projednávané věci nelze použít ani výjimku podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78.

Závěry

94. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené tribunal du travail de Liège (pracovní soud v Lutychu, Belgie) takto:

„1) Článek 2 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání,

musí být vykládán v tom smyslu, že

⁵⁵ – Rozsudek Bougnaoui a ADDH, bod 37 a citovaná judikatura.

⁵⁶ – Rozsudek Bougnaoui a ADDH, bod 40.

⁵⁷ – Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Bougnaoui a ADDH (C-188/15, EU:C:2016:553, bod 95).

ustanovení pracovního řádu veřejnoprávního subjektu, které zakazuje zaměstnancům, v zájmu vytvoření zcela neutrálního administrativního prostředí, nosit na pracovišti jakýkoliv viditelný symbol politického, filozofického nebo náboženského přesvědčení, nepředstavuje vůči zaměstnancům, kteří chtějí uplatňovat své právo na svobodu náboženského vyznání a svědomí viditelným nošením náboženského symbolu nebo oděvu, přímou diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo přesvědčení ve smyslu této směrnice, pokud je toto ustanovení uplatňováno obecně a bez rozdílu.

2) Článek 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2000/78

musí být vykládán v tom smyslu, že

že rozdílné zacházení nepřímé založené na náboženském vyznání nebo přesvědčení, vyplývající z ustanovení pracovního řádu veřejnoprávního subjektu, které zakazuje zaměstnancům nosit na pracovišti jakákoliv viditelný symbol politického, filozofického nebo náboženského přesvědčení, může být odůvodněno vůlí tohoto subjektu vytvořit zcela neutrální administrativní prostředí, pokud, zaprvé tato vůle odpovídá skutečné potřebě daného subjektu, kterou musí tento subjekt prokázat, zadruhé toto rozdílné zacházení je způsobilé zajistit řádné uplatňování této vůle, a zatřetí tento zákaz se omezuje na to, co je skutečně nezbytné.“