



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

9. března 2017¹

„Řízení o předběžné otázce — Sociální politika — Rovné zacházení v zaměstnání a povolání — Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením — Články 5 a 27 — Směrnice 2000/78/ES — Článek 7 — Větší ochrana v případě propuštění zaměstnanců se zdravotním postižením v pracovněprávním poměru — Absence takové ochrany v případě zaměstnanců se zdravotním postižením ve služebním poměru — Obecná zásada rovného zacházení“

Ve věci C-406/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) ze dne 16. července 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 24. července 2015, v řízení

Peťa Milkova

proti

Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,

za přítomnosti:

Varhovna administrativna prokuratura,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Prechal (zpravodajka), A. Rosas, C. Toader a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za bulharskou vládu D. Drambozovou a E. Petranovou, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi D. Martinem a D. Roussanovem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 27. října 2016,

¹ — Jednací jazyk: bulharština.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 4 a 7 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79), jakož i čl. 5 odst. 2 Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením, která byla schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2010/48/ES ze dne 26. listopadu 2009 (Úř. věst. 2010, L 23, s. 35, dále jen „Úmluva OSN“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Petou Milkovou a Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (výkonný ředitel Agentury pro privatizaci a postprivatizační kontrolu, Bulharsko) (dále jen „Agentura“) ohledně propuštění dotčené osoby.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 V článku 1 Úmluvy OSN je uvedeno:

„Účelem této úmluvy je podporovat, chránit a zajišťovat plné a rovné užívání všech lidských práv a základních svobod všemi osobami se zdravotním postižením a podporovat úctu k jejich přirozené důstojnosti.

Osoby se zdravotním postižením zahrnují osoby mající dlouhodobé fyzické, duševní, mentální nebo smyslové postižení, které v interakci s různými překážkami může bránit jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními.“

- 4 Článek 5 této úmluvy, nadepsaný „Rovnost a nediskriminace“, zní:

„1. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají, že všechny osoby jsou před zákonem a ze zákona rovnoprávné a mají nárok na rovnost před zákonem a rovný užitek ze zákona bez jakékoli diskriminace.

2. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, zakazují veškerou diskriminaci na základě zdravotního postižení a zaručují osobám se zdravotním postižením rovnoprávnou a účinnou právní ochranu před diskriminací z jakýchkoli důvodů.

3. S cílem podpořit rovnoprávnost a odstranit diskriminaci, státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, přijmou veškerá příslušná opatření pro zajištění poskytování přiměřené úpravy.

4. Specifická opatření, která jsou nezbytná k urychlení nebo dosažení faktické rovnoprávnosti osob se zdravotním postižením, se nepovažují podle této úmluvy za diskriminaci.“

- 5 Článek 27 Úmluvy OSN, nadepsaný „Práce a zaměstnávání“, stanoví:

„1. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají právo osob se zdravotním postižením na práci na rovnoprávném základě s ostatními; patří sem zejména právo na možnost žít se prací svobodně zvolenou nebo přijatou na trhu práce a na pracovní prostředí, které je otevřené, inkluzivní a přístupné osobám se zdravotním postižením. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy,

zabezpečují a podporují realizaci práva na práci, mimo jiné i pro osoby, u kterých dojde ke vzniku zdravotního postižení v průběhu zaměstnání, přijímáním příslušných opatření, včetně opatření legislativních, s cílem zejména:

[...]

- h) podporovat zaměstnávání osob se zdravotním postižením v soukromém sektoru prostřednictvím vhodné politiky a opatření, která mohou zahrnovat programy pozitivní diskriminace, pobídky a další opatření;

[...]“

Unijní právo

- 6 V bodě 27 odůvodnění směrnice 2000/78 je uvedeno:

„Rada v doporučení 86/379/EHS ze dne 24. července 1986 o zaměstnávání zdravotně postižených osob ve Společenství [(Úř. věst. 1986, L 225, s. 43)] stanovila orientační rámec, který vyjmenovává příklady pozitivních akcí na podporu zaměstnávání a vzdělávání zdravotně postižených osob, a v usnesení ze dne 17. června 1999 o rovných možnostech zaměstnání pro zdravotně postižené osoby [(Úř. věst. 1999, C 186, s. 3)] zdůraznila význam věnování zvláštní pozornosti zejména přijímání, udržování v zaměstnání, vzdělávání a celoživotnímu učení zdravotně postižených osob.“

- 7 Podle článku 1 směrnice 2000/78 je jejím účelem „stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v zaměstnání a povolání, s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení“.

- 8 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Pojem diskriminace“, stanoví:

„1. Pro účely této směrnice se ‚zásadou rovného zacházení‘ rozumí neexistence jakékoli přímé nebo nepřímé diskriminace na jakémkoli základě uvedeném v článku 1.

2. Pro účely odstavce 1 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 jsou objektivně odůvodněny legitimním cílem a prostředky k dosažení uvedeného cíle jsou přiměřené a nezbytné, nebo
 - ii) v případě osob s určitým zdravotním postižením jsou zaměstnavatel nebo kterákoli osoba či organizace, na které se tato směrnice vztahuje, povinny podle vnitrostátních právních předpisů učinit vhodná opatření v souladu se zásadami uvedenými v článku 5 za účelem odstranění nevýhod vyplývajících z takového ustanovení, kritéria nebo praxe.

[...]“

9 Článek 3 odst. 1 uvedené směrnice zní:

„V rámci pravomocí svěřených Společenství 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;

[...]“

10 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.“

11 Článek 7 směrnice 2000/78, nadepsaný „Pozitivní činnost“, zní takto:

„1. Za účelem zajištění plné rovnosti v profesním životě nebrání zásada rovného zacházení žádnému členskému státu zachovávat nebo přijímat zvláštní opatření pro předcházení nevýhodám souvisejícím s kterýmkoli z důvodů uvedených v článku 1 a pro jejich vyrovnání.

2. Pokud jde o zdravotně postižené osoby, nedotýká se zásada rovného zacházení práva členských států zachovávat nebo přijímat ustanovení k ochraně zdraví a bezpečnosti při práci nebo opatření zaměřená na vytváření nebo zachování ustanovení nebo zařízení na ochranu nebo podporu zařazení těchto osob do pracovního prostředí.“

Bulharské právo

12 Kodeks na truda (zákoník práce) (DV č. 26 ze dne 1. dubna 1986 a č. 27 ze dne 4. dubna 1986), který vstoupil v platnost dne 1. ledna 1987, je podle svého článku 1 základním normativním právním aktem, který „upravuje pracovněprávní vztahy mezi pracovníkem a zaměstnavatelem, jakož i další vztahy, které s těmito vztahy přímo souvisejí“.

13 Článek 328 zákoníku práce, který upravuje ukončení pracovního poměru výpovědí ze strany zaměstnavatele, v odstavci 1 bodu 2 stanoví:

„Zaměstnavatel může ukončit pracovní poměr písemnou výpovědí zaslanou pracovníkovi ve lhůtách stanovených v čl. 326 odst. 2 v těchto případech:

[...]

2. v případě uzavření části podniku nebo zrušení pracovního místa;

[...]“

- 14 Článek 333 zákoníku práce, nadepsaný „Ochrana v případě propuštění“, v odstavci 1 bodu 3 stanoví:
- „V případech uvedených v čl. 328 odst. 1 bodech 2, 3, 5 a 11, jakož i v čl. 330 odst. 2 bodu 6 může zaměstnavatel přistoupit k propuštění pouze po předchozím souhlasu úřadu inspekce práce v jednotlivých případech:
- [...]
3. [u] pracovníka, který trpí nemocí uvedenou ve vyhlášce ministra zdravotnictví;
- [...]“
- 15 Zakon za administratsiata (zákon o veřejné správě) (DV č. 130 ze dne 5. listopadu 1998), který vstoupil v platnost dne 6. prosince 1998, upravuje strukturu veřejné správy. V článku 12 tohoto zákona je uvedeno:
- „(1) Činnost veřejné správy vykonávají zaměstnanci ve služebním poměru a zaměstnanci v pracovněprávním poměru.
- (2) Postup jmenování a postavení zaměstnanců ve služebním poměru upravuje zákon.
- (3) Pracovní smlouvy smluvních zaměstnanců veřejné správy se uzavírají podle zákoníku práce.“
- 16 Článek 1 zakon za darzhavnia sluzhitel (zákon o veřejné službě) (DV č. 67 ze dne 27. července 1999), který vstoupil v platnost dne 27. srpna 1999, upravuje „obsah a ukončení služebního poměru mezi státem a zaměstnancem ve služebním poměru v rámci výkonu služby a v souvislosti s ním, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“.
- 17 Článek 106 zákona o veřejné službě, který upravuje ukončení služebního poměru výpovědí ze strany orgánu oprávněného ke jmenování, v odstavci 1 bodu 2 stanoví:
- „Orgán oprávněný ke jmenování může ukončit služební poměr výpovědí s měsíční výpovědní dobou v těchto případech:
- [...]
2. v případě zrušení pracovního místa;
- [...]“
- 18 Zákon o veřejné službě neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo obdobou čl. 333 odst. 1 bodu 3 zákoníku práce.
- 19 Článek 1 naredba n° 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1 ot kodeksa na trud (vyhláška č. 5 o nemocích, při kterých pracovníci trpící těmito nemocemi požívají zvláštní ochrany podle čl. 333 odst. 1 zákoníku práce) (DV č. 33 ze dne 28. dubna 1987) vydané ministerstvem pro veřejné zdraví a ústřední radou bulharských odborových svazů stanoví:
- „V případě částečné likvidace, zrušení pracovních míst nebo přerušování práce na více než 30 dnů může podnik pouze po předchozím souhlasu příslušného okresního úřadu inspekce práce propustit pracovníky, kteří trpí jednou z těchto nemocí:
- [...]

5. psychické onemocnění;

[...]“

- 20 Zakon za zashtita ot diskriminatsia (zákon na ochranu před diskriminací) (DV č. 86 ze dne 30. září 2003), který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2004, je normativním právním aktem, který upravuje ochranu před všemi formami diskriminace, přispívá k zabránění diskriminaci a provádí směrnice v oblasti rovného zacházení.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 21 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že P. Milkova pracovala od 10. října 2012 jako „odborník junior“ na oddělení „kontroly privatizačních smluv“ v rámci ředitelství Agentury pro „postprivatizační kontrolu“. V rámci organizační struktury této Agentury zastávají pracovní místa jak zaměstnanci ve služebním poměru, kterým je i P. Milkova, tak zaměstnanci v pracovněprávním poměru.
- 22 V roce 2014 byl počet pracovních míst v Agentuře snížen ze 105 na 65.
- 23 Petě Milkové byla zaslána výpověď, podle níž měl být její služební poměr ukončen po uplynutí měsíční lhůty z důvodu zrušení pracovního místa, které zastávala.
- 24 Rozhodnutím výkonného ředitele Agentury byl služební poměr mezi P. Milkovou a jejím zaměstnavatelem ukončen s účinností od 1. března 2014 na základě čl. 106 odst. 1 bodu 2 zákona o veřejné službě.
- 25 Peťa Milkova podala proti uvedenému rozhodnutí žalobu k Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko), v níž tvrdila, že její propuštění bez předchozího souhlasu úřadu inspekce práce podle čl. 333 odst. 1 bodu 3 zákoníku práce je protiprávní. Tento soud žalobu zamítl s odůvodněním, že nedošlo k porušení relevantního zákona. Článek 333 odst. 1 bod 3 se podle tohoto soudu nepoužije na ukončení služebního poměru. Z toho vyplývá, že i když dotčená osoba trpí psychickým onemocněním vedoucím ke snížení pracovní schopnosti o 50 %, ukončení služebního poměru dotčené ve věci v původním řízení je v souladu se zákonem.
- 26 V rámci kasačního opravného prostředku podaného proti rozhodnutí uvedeného soudu u Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) P. Milkova setrvala na své argumentaci, kterou uvedla před soudem prvního stupně, a znovu uplatnila námitku, že rozhodnutí, kterým zaměstnavatel ukončil služební poměr, je protiprávní.
- 27 Výkonný ředitel Agentury se domnívá, že takový souhlas nebyl nutný, a sporné rozhodnutí je tudíž v souladu se zákonem.
- 28 I když má předkládající soud za to, že tvrzené rozdílné zacházení není založeno na „osobní vlastnosti“ související se „zdravotním postižením“, nýbrž na odlišnosti právních vztahů, na jejichž základě vykonávají dotčené osoby pracovní činnost, tento soud nevylučuje, že taková právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, odporuje požadavkům, které mají zajistit rovnost všech osob se zdravotním postižením v zaměstnání a povolání a které upravuje unijní právo i Úmluva OSN.
- 29 Další ochrana poskytovaná všem osobám s určitým zdravotním postižením, která byla zavedena v roce 1987, byla podle předkládajícího soudu s přijetím zákona o veřejné službě v roce 1999 v praxi odeprána zaměstnancům ve služebním poměru, aniž to autor návrhu zákona výslovně zdůvodnil. Ochrana však je nadále poskytována všem zaměstnancům v pracovněprávním poměru, a to včetně těch, kteří jsou zaměstnání ve veřejném sektoru.

- 30 Předkládající soud má nadto pochybnosti ohledně toho, do jaké míry lze právní úpravu přijatou Bulharskou republikou, která představuje zvláštní opatření na ochranu osob se zdravotním postižením ovšem pouze tehdy, pokud mají postavení zaměstnanců v pracovněprávním poměru, ačkoliv pracují pro veřejnou službu, považovat za „pozitivní činnost“ ve smyslu článku 7 směrnice 2000/78.
- 31 Předkládající soud výslovně odkazuje na rozsudek ze dne 18. března 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), podle kterého je třeba směrnicí 2000/78 vykládat v souladu s Úmluvou OSN, která podle tohoto soudu vyžaduje spravedlivou a účinnou zákonnou ochranu před veškerou diskriminací osob se zdravotním postižením, a to na jakémkoliv základě a nejen v závislosti na určitých osobních vlastnostech hodných ochrany, které jsou stanoveny v sekundárním unijním právu.
- 32 Za těchto podmínek se Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Umožňuje čl. 5 odst. 2 Úmluvy OSN [...], aby členské státy přijaly právní úpravu, která stanoví specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění zaměstnanců se zdravotním postižením v pracovněprávním poměru, ale nevztahuje se na zaměstnance s tímž postižením ve služebním poměru?
- 2) Umožňuje článek 4 a ostatní ustanovení směrnice 2000/78, aby byl přijat právní rámec, který poskytuje specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění zaměstnanců se zdravotním postižením v pracovněprávním poměru, nikoli však zaměstnancům s tímž postižením ve služebním poměru?
- 3) Umožňuje článek 7 směrnice 2000/78, aby byla stanovena specifická ochrana *ex ante* v případě propuštění zaměstnanců se zdravotním postižením v pracovněprávním poměru, která se však nevztahuje na zaměstnance s tímž postižením ve služebním poměru?
- 4) V případě záporné odpovědi na první a třetí otázku, požaduje dodržení ustanovení mezinárodního práva a práva Společenství vzhledem ke skutkovému stavu a okolnostem této věci, aby vnitrostátním zákonodárcem stanovenou specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění zaměstnanců se zdravotním postižením v pracovněprávním poměru, bylo možno uplatnit i na zaměstnance s tímž postižením ve služebním poměru?“

K předběžným otázkám

K první a třetí otázce

- 33 Podstatou první a třetí předběžné otázky předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda ustanovení směrnice 2000/78, konkrétně článek 7 této směrnice, ve spojení s Úmluvou OSN musejí být vykládány v tom smyslu, že umožňují členskému státu přijmout takovou právní úpravu, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která poskytuje specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění zaměstnancům s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru, ale neposkytuje ji zaměstnancům se stejným zdravotním postižením ve služebním poměru.
- 34 Na úvod je třeba uvést, že účelem směrnice 2000/78, jak vyplývá z jejího článku 1, je stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací v zaměstnání a povolání na základě některého z důvodů uvedených v tomto článku, mezi něž patří i zdravotní postižení. Jak v tomto ohledu vyplývá zejména z čl. 2 odst. 1 této směrnice, uplatnění zásady rovného zacházení, kterou zakotvuje, závisí na zmíněných důvodech taxativně vypočtených v jejím článku 1 (rozsudky ze dne 7. července 2011, Agafiței a další, C-310/10, EU:C:2011:467, bod 34, jakož i ze dne 21. května 2015, SCMD, C-262/14, nezveřejněný, EU:C:2015:336, bod 29).

- 35 Z toho vyplývá, že je třeba posoudit otázku, zda taková situace, jaká nastala ve věci v původním řízení, spadá do působnosti směrnice 2000/78.
- 36 Zprvce pojem „zdravotní postižení“ ve smyslu směrnice 2000/78 musí být chápán tak, že znamená omezení vyplývající především z dlouhodobých fyzických, duševních nebo psychických postižení, které v interakci s různými překážkami může bránit plnému a účinnému zapojení dotčené osoby do profesního života na rovnoprávném základě s ostatními pracovníky (rozsudek ze dne 1. prosince 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, bod 42 a citovaná judikatura).
- 37 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že psychické onemocnění, kterým trpí P. Milkova, je „zdravotním postižením“ ve smyslu směrnice 2000/78.
- 38 Zadruhé podle svého čl. 3 odst. 1 písm. c) se tato směrnice v rámci pravomocí svěřených Evropské unii vztahuje na všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, pokud jde mimo jiné o podmínky propouštění.
- 39 Jak tedy uvedl generální advokát v bodě 46 svého stanoviska, režim, jakému byla P. Milkova podrobena veřejným subjektem, u něhož byla zaměstnána, při ukončení jejího služebního poměru, může spadat do věcné působnosti uvedené směrnice.
- 40 Podle předkládacího rozhodnutí však rozdílné zacházení, o které se jedná ve věci v původním řízení, není založeno na některém z důvodů uvedených v článku 1 směrnice 2000/78, ale je naopak důsledkem povahy pracovního poměru ve smyslu vnitrostátního zákona.
- 41 Z vnitrostátního právního rámce, jak jej popsal předkládající soud, totiž vyplývá, že čl. 333 odst. 1 bod 3 zákoníku práce ve spojení s čl. 328 odst. 1 bodem 2 tohoto zákoníku stanoví, že ukončit pracovní poměr pracovníka, který trpí nemocí uvedenou v čl. 1 odst. 1 vyhlášky č. 5 o nemocích, při kterých pracovníci trpící těmito nemocemi požívají zvláštní ochrany podle čl. 333 odst. 1 zákoníku práce, v němž je uveden i v daném případě relevantní bod 5, který se týká „psychického onemocnění“, z důvodu zrušení pracovního místa lze až po předchozím souhlasu příslušného orgánu veřejné správy, totiž úřadu inspekce práce. Z předkládacího rozhodnutí však vyplývá, že v případě ukončení služebního poměru z důvodu zrušení pracovního místa podle čl. 106 odst. 1 bodu 2 zákona o veřejné službě tento předchozí souhlas není třeba.
- 42 Nic tak nenavádí tomu, že by vnitrostátní právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, zakládala rozdílné zacházení přímo založené na zdravotním postižení ve smyslu ustanovení článku 1 a čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/78, jelikož vychází z kritéria, které není neoddelitelně spjato se zdravotním postižením (obdobně viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, HK Danmark, C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, body 72 až 74).
- 43 Z žádného dokumentu založeného ve spise, který má Soudní dvůr k dispozici, kromě toho nevyplývá, že by vnitrostátní právní úprava, o kterou se jedná v původním řízení, a to i když je formulována neutrálně, tzn. odkazem na jiná kritéria – v projednávaném případě povahu pracovního poměru – která nesouvisí s vlastností, již je poskytována ochrana – v projednávaném případě zdravotním postižením – specificky znevýhodňovala osoby s touto vlastností, a vedla tak k nepřímé diskriminaci ve smyslu judikatury Soudního dvora týkající se tohoto pojmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. března 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, bod 53).
- 44 Co se nakonec týče diskriminace na základě pracovního poměru jako takového, Soudní dvůr rozhodl, že taková diskriminace nespadá do obecného rámce stanoveného směrnicí 2000/78 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. července 2011, Agafitei a další, C-310/10, EU:C:2011:467, body 31 až 35).

- 45 V projednávaném případě však bulharská vláda uvádí, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která rozlišuje mezi pracovníky se zdravotním postižením a pracovníky, kteří zdravotně postiženi nejsou, pokud jde o specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění, jež se vztahuje pouze na prvně uvedené, v podstatě zahrnuje „pozitivní činnost“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/78.
- 46 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle uvedeného ustanovení lze zavést rozlišování na základě zdravotního postižení za podmínky, že toto rozlišování patří mezi ustanovení k ochraně zdraví a bezpečnosti při práci nebo opatření zaměřená na vytváření nebo zachování ustanovení nebo zařízení na ochranu nebo podporu zařazení osob se zdravotním postižením do pracovního prostředí. Takové rozlišování ve prospěch osob se zdravotním postižením přispívá k dosažení účelu směrnice 2000/78, jak je uveden v jejím článku 1, tedy boje s diskriminací, v projednávaném případě na základě zdravotního postižení, v zaměstnání a povolání s cílem zavést v dotčeném členském státě zásadu rovného zacházení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, bod 42).
- 47 Cílem čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/78 je totiž umožnit přijetí specifických opatření, která mají skutečně odstranit nebo omezit faktické nerovnosti, které mají dopad na osoby se zdravotním postižením a mohou se vyskytnout v jejich sociálním a zejména profesním životě, a na základě omezování těchto nerovností vést ke skutečné, a nikoliv pouze formální rovnosti.
- 48 Tento výklad podporuje i Úmluva OSN, které se lze podle ustálené judikatury pro účely výkladu směrnice 2000/78, jež musí být vykládána v co největším možném rozsahu v souladu s touto úmluvou, dovolávat (rozsudek ze dne 1. prosince 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, bod 41 a citovaná judikatura).
- 49 Je totiž třeba uvést, že podle čl. 27 odst. 1 písm. h) Úmluvy OSN smluvní strany zabezpečují a podporují realizaci práva na práci, mimo jiné i pro osoby, u kterých dojde ke vzniku zdravotního postižení v průběhu zaměstnání, přijímáním příslušných opatření, včetně opatření legislativních, s cílem zejména podporovat zaměstnávání osob se zdravotním postižením v soukromém sektoru prostřednictvím vhodné politiky a opatření, která mohou zahrnovat programy pozitivní diskriminace, pobídky a další opatření. Podle čl. 5 odst. 1 této úmluvy dále platí, že tyto strany uznávají, že všechny osoby jsou před zákonem a ze zákona rovnoprávné a mají nárok na rovnost před zákonem a rovný užitek ze zákona bez jakékoli diskriminace, přičemž čl. 5 odst. 4 uvedené úmluvy kromě toho výslovně umožňuje přijetí specifických opatření, která jsou nezbytná k urychlení nebo dosažení faktické rovnoprávnosti osob se zdravotním postižením.
- 50 Z výše uvedeného vyplývá, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/78 a jako taková sleduje cíl unijního práva ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora v oblasti určování, zda určité vnitrostátní opatření spadá do uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. března 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, body 22 a 25, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 10. července 2014, Julián Hernández a další, C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 37).
- 51 Podle ustálené judikatury platí, že pokud členské státy jednají v rámci působnosti unijního práva, jsou povinny respektovat základní práva definovaná v rámci Unie i obecné zásady unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. července 2014, Julián Hernández a další, C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 33).
- 52 Na základě toho, že – jak plyne z čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/78 – členské státy nejsou povinny zachovávat nebo přijímat taková opatření, jaká jsou uvedena v tomto ustanovení, ale mají v tomto ohledu diskreční pravomoc, se přitom nelze domnívat, že taková pravidla přijatá členskými státy,

o jaká se jedná ve věci v původním řízení, nespadají do působnosti unijního práva (obdobně viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, *N. S. a další*, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 64 až 69, jakož i ze dne 22. října 2013, *Sabou*, C-276/12, EU:C:2013:678, bod 26).

- 53 V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že pokud unijní právní úprava dává členským státům možnost volby mezi několika způsoby uplatnění, členské státy jsou povinny při výkonu své diskreční pravomoci dodržovat obecné zásady unijního práva, mezi něž patří i zásada rovného zacházení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. června 2002, *Mulligan a další*, C-313/99, EU:C:2002:386, bod 46, a ze dne 16. července 2009, *Horvath*, C-428/07, EU:C:2009:458, bod 56, jakož i usnesení ze dne 16. ledna 2014, *Dél-Zemplén Nektár Leader Nonprofit*, C-24/13, EU:C:2014:40, bod 17).
- 54 Z toho vyplývá, že vnitrostátní právní úprava použitelná ve sporu v původním řízení spadá do uplatňování unijního práva, což znamená, že se v projednávaném případě uplatní obecné zásady unijního práva, jakou je mimo jiné i zásada rovného zacházení, a *Listina* (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. července 2014, *Julián Hernández a další*, C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 33).
- 55 Zásada rovného zacházení je obecnou zásadou unijního práva, která je zakotvena v člancích 20 a 21 *Listiny* a vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (rozsudky ze dne 22. května 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, bod 43, a ze dne 21. prosince 2016, *Vervloet a další*, C-76/15, EU:C:2016:975, bod 74, jakož i citovaná judikatura). Rozdílné zacházení je odůvodněno, pokud je založeno na objektivním a důvodném kritériu, tj. pokud je v souladu s právně přípustným cílem sledovaným dotčenou právní úpravou a pokud je tato rozdílnost přiměřená cíli sledovanému dotčeným zacházením (rozsudek ze dne 22. května 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, bod 43 a citovaná judikatura).
- 56 Pokud jde o požadavek na srovnatelnost situací za účelem zjištění existence porušení zásady rovného zacházení, ten musí být posouzen s ohledem na všechny prvky, které je charakterizují (viz zejména rozsudky ze dne 16. prosince 2008, *Arcelor Atlantique a Lorraine a další*, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 25, jakož i ze dne 1. října 2015, *O*, C-432/14, EU:C:2015:643, bod 31).
- 57 Je třeba rovněž uvést, že není vyžadováno, aby situace byly totožné, ale pouze aby byly srovnatelné, a dále že posouzení této srovnatelnosti musí být provedeno nikoli globálním a abstraktním způsobem, ale způsobem specifickým a konkrétním s ohledem na předmět a cíl vnitrostátní právní úpravy, která předmětné rozlišování zavádí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. května 2011, *Römer*, C-147/08, EU:C:2011:286, bod 42; ze dne 12. prosince 2013, *Hay*, C-267/12, EU:C:2013:823, bod 33, ze dne 15. května 2014, *Szatmári Malom*, C-135/13, EU:C:2014:327, bod 67, a ze dne 1. října 2015, *O*, C-432/14, EU:C:2015:643, bod 32).
- 58 Porovnání situací tak musí být založeno na analýze všech ustanovení vnitrostátního práva, která upravují postavení pracovníků s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru a zaměstnanců se stejným zdravotním postižením ve služebním poměru, jak vyplývá z relevantních vnitrostátních ustanovení použitelných v projednávaném případě, a to s přihlédnutím k účelu ochrany proti propuštění dotčené ve věci v původním řízení.
- 59 V tomto ohledu je třeba předně zdůraznit, že předkládající soud poukázal na specifičnost ochrany podle bulharského práva a uvedl, že smysl této ochrany spočívá v tom, že specializovaný orgán posuzuje důsledky propuštění na zdravotní stav dotčené osoby a rozhoduje o jeho povolení či nepovolení.
- 60 Účelem takové právní úpravy, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, tedy není ochrana pracovníka v závislosti na druhu právního vztahu, který zakládá jeho pracovní poměr, ale jeho ochrana z důvodu jeho zdravotního stavu.

- 61 Rozlišování, které zavádí taková právní úprava, mezi pracovníky s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru a zaměstnanci s tímž zdravotním postižením ve služebním poměru, tudíž podle všeho není s ohledem na cíl této právní úpravy přiměřené, a to tím spíše, že obě uvedené kategorie osob se zdravotním postižením mohou zaměstnávat tytéž orgány veřejné správy.
- 62 Pokud jde o tvrzené rozdílné zacházení ve věci v původním řízení, je na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda všechna použitelná ustanovení vnitrostátního práva poskytují zaměstnancům se zdravotním postižením ve služebním poměru úroveň ochrany, která je rovnocenná úrovni ochrany vyplývající z mechanismu předchozího souhlasu úřadu inspekce práce v případě osob se zdravotním postižením, které jsou v sektoru veřejné správy zaměstnány v pracovněprávním poměru.
- 63 Pokud by konečně předkládající soud musel konstatovat, že je prokázáno rozdílné zacházení s těmito skupinami osob, které se nacházejí ve srovnatelné situaci, v konečném důsledku by bylo věcí toho soudu, který má jako jediný pravomoc posoudit skutkové okolnosti sporu, který mu byl předložen, a vyložit použitelnou vnitrostátní právní úpravu, aby určil, zda a do jaké míry je taková právní úprava členského státu, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, objektivně odůvodněná ve světle zásady rovného zacházení.
- 64 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první a třetí otázku odpovědět tak, že čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/78 ve spojení s Úmluvou OSN a obecnou zásadou rovného zacházení zakotvenou v člancích 20 a 21 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu přijmout takovou právní úpravu, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která poskytuje specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění zaměstnancům s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru, ale neposkytuje ji zaměstnancům se stejným zdravotním postižením ve služebním poměru, ledaže je prokázáno porušení zásady rovného zacházení, což musí ověřit předkládající soud. Při tomto ověření musí být porovnání situací založeno na analýze všech relevantních ustanovení vnitrostátního práva, která upravují postavení pracovníků s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru a zaměstnanců se stejným zdravotním postižením ve služebním poměru, a to zejména s přihlédnutím k účelu ochrany proti propuštění dotčené ve věci v původním řízení.

Ke čtvrté otázce

- 65 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda v případě záporné odpovědi na první a třetí otázku vyžaduje povinnost dodržovat unijní právo, aby v takové situaci, jaká nastala ve věci v původním řízení, byla působnost vnitrostátních ustanovení na ochranu zaměstnanců s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru rozšířena tak, že se budou tato ochranná ustanovení vztahovat i na zaměstnance s tímž zdravotním postižením ve služebním poměru.
- 66 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s unijním právem, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že se osobám patřícím do znevýhodněné kategorie přiznají stejné výhody, jakých využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie (rozsudky ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, bod 57; ze dne 22. června 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, bod 51, a ze dne 28. ledna 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, bod 46). Znevýhodněným osobám tedy musí být poskytnuto stejné postavení, v jakém se nacházejí osoby, jimž daná výhoda svědčí (rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, bod 35).
- 67 V takovém případě je vnitrostátní soud povinen nepoužít jakékoli diskriminační vnitrostátní ustanovení, aniž by předtím byl povinen žádat o jeho zrušení zákonodárcem či na něj musel čekat, a na příslušníky znevýhodněné skupiny uplatnit stejný režim, jaký využívají osoby druhé kategorie (rozsudky ze dne 12. prosince 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, bod 43; ze dne

7. září 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, bod 46, jakož i ze dne 21. června 2007, Jonkman a další, C-231/06 až C-233/06, EU:C:2007:373, bod 39). Tuto povinnost má nezávisle na existenci ustanovení vnitrostátního práva, která mu přiznávají pravomoc tak učinit (rozsudek ze dne 7. září 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, bod 46).

68 Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že toto řešení lze použít pouze tehdy, pokud existuje platný referenční systém (rozsudky ze dne 19. června 2014, Specht a další, C-501/12 až C-506/12, C-540/12 a C-541/12, EU:C:2014:2005, bod 96, a ze dne 28. ledna 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, bod 47). Ve věci v původním řízení tomu tak je.

69 Za předpokladu, že by předkládající soud konstatoval, že nebyla respektována zásada rovného zacházení, vyplývalo by z toho, že čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/78 ve spojení s Úmluvou OSN brání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení. Režim vztahující se na pracovníky se zdravotním postižením v pracovní právním poměru zvýhodněné platným režimem by tedy byl jediným platným referenčním systémem. Obnovení rovného zacházení by tedy za takové situace, jaká nastala ve věci v původním řízení, znamenalo poskytnout zaměstnancům se zdravotním postižením ve služebním poměru znevýhodněným platným režimem stejné výhody, jaké mohou mít pracovníci se zdravotním postižením v pracovní právním poměru tímto režimem zvýhodnění, pokud jde zejména o specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění týkající se povinnosti zaměstnavatele požádat úřad inspekce práce před ukončením pracovního poměru o předchozí souhlas (obdobně viz rozsudek ze dne 28. ledna 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, bod 48).

70 Z výše uvedených úvah vyplývá, že na čtvrtou otázku je třeba odpovědět tak, že pokud by čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/78 ve spojení s Úmluvou OSN a obecnou zásadou rovného zacházení bránil takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, povinnost dodržovat unijní právo by vyžadovala, aby byla působnost vnitrostátních ustanovení na ochranu zaměstnanců s určitým zdravotním postižením v pracovní právním poměru rozšířena tak, že se budou tato ochranná ustanovení vztahovat i na zaměstnance s tímž zdravotním postižením ve služebním poměru.

Ke druhé otázce

71 V rámci druhé otázky se předkládající soud táže, zda článek 4 směrnice 2000/78 a ostatní ustanovení této směrnice umožňují, aby byl přijat právní rámec, který poskytuje specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění zaměstnancům s určitým zdravotním postižením v pracovní právním poměru, nikoli však zaměstnancům s tímž zdravotním postižením ve služebním poměru.

72 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že požadavky na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou výslovně uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, který má předkládající soud v rámci spolupráce zavedené článkem 267 SFEU znát a je povinen ho důsledně dodržovat (rozsudky ze dne 5. července 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, bod 19, jakož i ze dne 10. listopadu 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, bod 61 a citovaná judikatura).

73 Předkládající soud tak musí uvést přesné důvody, které jej vedly k tomu, že si klade otázku týkající se výkladu určitých ustanovení unijního práva a má za to, že je nezbytné položit předběžné otázky Soudnímu dvoru. Soudní dvůr již rozhodl, že je nezbytné, aby vnitrostátní soud podal 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, který mu byl předložen (rozsudky ze dne 10. března 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, bod 115, a ze dne 10. listopadu 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, bod 62).

- 74 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že informace poskytnuté v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce mají umožnit Soudnímu dvoru nejen to, aby dal užitečné odpovědi na otázky předložené předkládajícím soudem, ale mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným, možnost předložit vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie (rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, bod 63, jakož i v tomto smyslu rozsudek ze dne 5. července 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, bod 20).
- 75 V projednávané věci se předkládající soud omezil na položení druhé otázky, aniž by ji v odůvodnění předkládacího rozhodnutí dále objasnil. Toliko obecně totiž odkázal na článek 4 směrnice 2000/78 a další ustanovení této směrnice, neuvedl však, jakou souvislost spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení.
- 76 Kvůli těmto nedostatkům předkládací rozhodnutí neumožňuje vládám ostatních členských států ani ostatním zúčastněným ve smyslu článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie, aby k této druhé otázce předložili užitečná vyjádření, a ani Soudnímu dvoru, aby dal předkládajícímu soudu na uvedenou otázku užitečnou odpověď pro rozhodnutí sporu v původním řízení (obdobně viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, bod 66).
- 77 Za těchto podmínek je druhá otázka nepřipustná.

K nákladům řízení

- 78 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 7 odst. 2 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, ve spojení s Úmluvou Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením, která byla schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2010/48/ES ze dne 26. listopadu 2009, a obecnou zásadou rovného zacházení zakotvenou v článcích 20 a 21 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu přijmout takovou právní úpravu, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která poskytuje specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění zaměstnancům s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru, ale neposkytuje ji zaměstnancům se stejným zdravotním postižením ve služebním poměru, ledaže je prokázáno porušení zásady rovného zacházení, což musí ověřit předkládající soud. Při tomto ověření musí být porovnání situací založeno na analýze všech relevantních ustanovení vnitrostátního práva, která upravují postavení pracovníků s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru a zaměstnanců se stejným zdravotním postižením ve služebním poměru, a to zejména s přihlédnutím k účelu ochrany proti propuštění dotčené ve věci v původním řízení.
- 2) Pokud by čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/78 ve spojení s Úmluvou Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením a obecnou zásadou rovného zacházení bránil takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, povinnost dodržovat unijní právo by vyžadovala, aby byla působnost vnitrostátních ustanovení na ochranu zaměstnanců s určitým zdravotním postižením v pracovněprávním poměru rozšířena tak, že se budou tato ochranná ustanovení vztahovat i na zaměstnance s tímž zdravotním postižením ve služebním poměru.

Podpisy.