



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 9. marca 2017^{1*}

„Predhodno odločanje — Socialna politika — Enako obravnavanje pri zaposlovanju in delu — Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov — Člena 5 in 27 — Direktiva 2000/78/ES — Člen 7 — Okrepljeno varstvo v primeru odpovedi delovnega razmerja delavcem, ki so invalidi — Neobstoj takega varstva za uradnike, ki so invalidi — Splošno načelo enakega obravnavanja“

V zadevi C-406/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) z odločbo z dne 16. julija 2015, ki je na Sodišče prispela 24. julija 2015, v postopku

Petya Milkova

proti

Izpalnitelen direktor Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,

ob udeležbi

Varhovna administrativna prokuratura,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Prechal (poročevalka), sodnica, A. Rosas, sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za bolgarsko vlado D. Drambozova in E. Petranova, agentki,

— za Evropsko komisijo D. Martin in D. Roussanov, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. oktobra 2016

izreka naslednjo

¹ — Jezik postopka: bolgarščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 4 in 7 Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79) ter člena 5(2) Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, ki je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2010/48/ES z dne 26. novembra 2009 (UL 2010, L 23, str. 35, v nadaljevanju: Konvencija OZN).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Petyo Milkovo in Izpalnitelen direktorna Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (izvršni direktor agencije za privatizacijo in nadzor po privatizaciji) (v nadaljevanju: agencija) zaradi odpovedi delovnega razmerja zadevni osebi.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Člen 1 Konvencije OZN določa:

„Namen te konvencije je spodbujati, varovati in invalidom zagotavljati polno in enakopravno uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva.

Invalidi so ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.“

- 4 Člen 5 te konvencije, naslovljen „Enakost in nediskriminacija“, določa:

„1. Države pogodbenice priznavajo, da so vsi ljudje enaki pred zakonom in da so brez diskriminacije upravičeni do enakega pravnega varstva in zakonskih ugodnosti.

2. Države pogodbenice prepovejo vsako diskriminacijo zaradi invalidnosti ter zagotovijo invalidom enako in učinkovito pravno varstvo pred diskriminacijo ne glede na okoliščine.

3. Za spodbujanje enakosti in odpravo diskriminacije države pogodbenice sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zagotovitev primernih prilagoditev.

4. Posebni ukrepi, potrebni za spodbujanje ali doseganje dejanske enakosti invalidov, se ne štejejo za diskriminacijo po tej konvenciji.“

- 5 Člen 27 Konvencije OZN, naslovljen „Delo in zaposlovanje“ določa:

„Države pogodbenice priznavajo invalidom pravico do dela enako kot drugim, ki vključuje pravico do možnosti za preživljanje s svobodno izbranim ali sprejetim delom na trgu dela in v delovnem okolju, ki je odprto, vključujoče in dostopno invalidom. Države pogodbenice varujejo in spodbujajo uresničevanje pravice do dela, tudi tistim, pri katerih nastane invalidnost med trajanjem zaposlitve, tako da sprejmejo ustrezne, tudi zakonodajne ukrepe, s katerimi med drugim:

[...]

(h) spodbujajo zaposlovanje invalidov v zasebnem sektorju z ustreznimi usmeritvami in ukrepi, ki lahko vključujejo spodbujevalne akcijske programe, spodbude in druge ukrepe;

[...]“

Pravo Unije

- 6 V uvodni izjavi 27 Direktive 2000/78 je navedeno:

„V svojem Priporočilu 86/379/EGS z dne 24. julija 1986 o zaposlovanju hendikepiranih oseb v Skupnosti [(UL 1986, L 225, str. 43)] je Svet postavil okvirne smernice, v katerih so navedeni primeri pozitivnih ukrepov za spodbujanje zaposlovanja in usposabljanja hendikepiranih, in v svoji Resoluciji z dne 17. junija 1999 o enakih možnostih pri zaposlovanju za hendikepirane [UL 1999, C 186, str. 3] ponovno potrdil, kako pomembno je namenjati posebno pozornost med drugim zaposlovanju, ohranitvi zaposlenosti, usposabljanju in vseživljenjskemu učenju hendikepiranih oseb.“

- 7 V skladu s členom 1 Direktive 2000/78 je njen namen „opredeliti splošni okvir boja proti diskriminaciji zaradi vere ali prepričanja, hendikepiranosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in delu, zato da bi v državah članicah uresničevali načelo enakega obravnavanja“.

- 8 Člen 2 te direktive, naslovljen „Koncept diskriminacije“, določa:

„1. V tej direktivi ‚načelo enakega obravnavanja‘ pomeni, da ne obstaja nikakršna neposredna ali posredna diskriminacija zaradi katerega od razlogov iz člena 1.

2. V smislu odstavka 1:

- (a) se šteje, da gre za neposredno diskriminacijo, kadar je, je bila ali bi bila oseba obravnavana manj ugodno kakor neka druga v primerljivi situaciji zaradi katerega od razlogov iz člena 1;
- (b) se šteje, da gre za posredno diskriminacijo, kadar je zaradi kakšne navidez nevtralne določbe, merila ali prakse neka oseba določene vere ali prepričanja, ki ima določen hendikep ali je določene starosti ali spolne usmerjenosti, v primerjavi z drugimi v slabšem položaju, razen če:
- (i) tako določbo, merilo ali prakso objektivno upravičuje legitimni cilj in je način uresničevanja tega cilja primeren in nujen; ali
- (ii) mora delodajalec oziroma oseba ali organizacija, ki jo ta direktiva zavezuje, glede oseb z določenim hendikepom na podlagi nacionalne zakonodaje sprejeti ustrezne ukrepe v skladu z načeli iz člena 5, da odpravi podlago za prikrajšanost, ki jo povzroča taka določba, merilo ali praksa.

[...]“

- 9 Člen 3(1) navedene direktive določa:

„V mejah pristojnosti, ki so prenesene na Skupnost, se ta direktiva uporablja za vse osebe, bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, vključno z javnimi telesi, kar zadeva:

[...]

- (c) zaposlitev in delovne pogoje, vključno z odpustitvijo in plačilom;

[...]“

10 Člen 4 te direktive, naslovljen „Poklicne zahteve“, v odstavku 1 določa:

„Ne glede na člen 2(1) in (2) lahko države članice predvidijo, da različno obravnavanje, ki temelji na neki značilnosti v zvezi s katerim od motivov iz člena 1, ne predstavlja diskriminacije, če zaradi narave določene poklicne dejavnosti ali zaradi konteksta, v katerem se izvaja, takšna značilnost predstavlja bistveno in odločilno zahtevo za neki poklic, pod pogojem, da je cilj legitimen in zahteva sorazmerna.“

11 Člen 7 Direktive 2000/78, naslovljen „Pozitivni in posebni ukrepi“, določa:

„1. Da bi bila v praksi zagotovljena popolna enakost, načelo enakega obravnavanja ne preprečuje državam članicam, da bi ohranile ali sprejele posebne ukrepe, katerih cilj je preprečevati ali kompenzirati za prikrajšanost, povezano s katerim od motivov iz člena 1.

2. Kar zadeva hendikepirane osebe, načelo enakega obravnavanja ne vpliva na pravico držav članic, da ohranijo ali sprejmejo predpise o varovanju zdravja in zagotavljanju varstva pri delu ali ukrepe, ki imajo za cilj ustvariti ali ohraniti določbe ali možnosti za varovanje ali spodbujanje njihovega vključevanja v delovno okolje.“

Bolgarsko pravo

12 Kodeks na truda (delovnopravni zakonik) (DV št. 26 z dne 1. aprila 1986 in št. 27 z dne 4. aprila 1986), ki je začel veljati 1. januarja 1987, je v skladu s svojim členom 1 glavni pravni akt, ki „ureja delovna razmerja med delavcem in delodajalcem ter druga razmerja, ki so s temi neposredno povezana“.

13 Člen 328 delovnopravnega zakonika, ki ureja odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca po obvestilu, v odstavku 1, točka 2, določa:

„Delodajalec lahko ob upoštevanju rokov, določenih v členu 326(2), pisno odpove pogodbo o zaposlitvi, pri čemer je ta odpoved naslovljena na delavca, v teh primerih:

[...]

2. v primeru zaprtja dela podjetja ali ukinitve delovnih mest;

[...]“

14 Člen 333, naslovljen „Varstvo ob odpustitvi“, v odstavku 1, točka 3, določa:

„V primerih iz člena 328(1), točke 2, 3, 5 in 11, ter iz člena 330(2), točka 6, lahko delodajalec v vsakem primeru posebej le po predhodnem dovoljenju inšpektorata za delo odpusti:

[...]

3. delavca z boleznijo, opredeljeno v uredbi ministra za zdravje;

[...]“

15 Zakon za administratsiata (zakon o javni upravi) (DV št. 130 z dne 5. novembra 1998), ki je začel veljati 6. decembra 1998, ureja organizacijo uprave. Člen 12 tega zakona določa:

„1. Dejavnost uprave opravljajo uradniki in delavci.

2. Ureditev zaposlovanja in status uradnikov ureja zakon.

3. Pogodbe pogodbenih uslužbencev v javni upravi se sklenejo na podlagi delovnoppravnega zakonika.“
- 16 Člen 1 zakon za darzhavnia sluzhitel (zakon o javnih uslužbencih) (DV št. 67 z dne 27. julija 1999), ki je začel veljati 27. avgusta 1999, ureja „vsebinsko in prenehanje delovnega razmerja med državo in uradnikom pri ali ob opravljanju nalog, razen če je s posebnim zakonom določeno drugače“.
- 17 Člen 106 zakona o javnih uslužbencih, ki ureja odpoved delovnega razmerja s strani organa za imenovanje z obvestilom, v odstavku 1, točka 2, določa:
- „Organ za imenovanje lahko delovno razmerje odpove z enomesečnim odpovednim rokom v teh primerih:
- [...]
2. ob ukinitvi delovnega mesta;
- [...]“
- 18 Zakon o javnih uslužbencih ne vsebuje določbe, ki bi ustrezala vsebini člena 333(1), točka 3, delovnoppravnega zakonika.
- 19 Člen 1 naredba št. 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333. al. 1 ot kodeksa na trud (uredba št. 5 o boleznih, v primeru katerih delavci, ki jih imajo, uživajo posebno varstvo v skladu s členom 333(1) delovnoppravnega zakonika) (DV št. 33 z dne 28. aprila 1987), ki sta jo sprejela ministrstvo za nacionalno zdravje in centralni svet bolgarskih poklicnih združenj, določa:
- „Podjetje lahko pri delni likvidaciji, ukinitvi delovnih mest ali prekinitvi dela za več kot 30 dni šele po predhodnem soglasju pristojne okrajne inšpekcije za varnost na delovnem mestu odpusti delavce, ki imajo katero od teh bolezni:
- [...]
5. duševne motnje;
- [...]“
- 20 Zakon za zashtita ot diskriminatsia (zakon o varstvu pred diskriminacijo) (DV št. 86 z dne 30. septembra 2003), ki je začel veljati 1. januarja 2004, je pravni akt, ki ureja varstvo pred vsemi oblikami diskriminacije, prispeva k njenemu preprečevanju in zagotavlja prenos direktiv Skupnosti s področja enakega obravnavanja.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 21 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bila P. Milkova od 10. oktobra 2012 zaposlena na delovnem mestu „mlajši strokovni sodelavec“ na oddelku za „nadzor privatizacijskih pogodb“ pri direkciji agencije za „nadzor po privatizaciji“. V skladu s strukturo agencije so na delovnih mestih zaposleni tako uradniki, kot je P. Milkova, kot delavci.
- 22 Število delovnih mest na agenciji se je leta 2014 zmanjšalo s 105 na 65.

- 23 P. Milkovi je bilo poslano obvestilo o odpovedi, v skladu s katerim njeno delovno razmerje preneha po poteku enomesečnega roka zaradi ukinitve njenega delovnega mesta.
- 24 Delovno razmerje med P. Milkovo in njenim delodajalcem je bilo v skladu s členom 106(1), točka 2, zakona o javnih uslužbencih odpovedano s sklepom izvršnega direktorja agencije z učinkom od 1. marca 2014.
- 25 P. Milkova je zoper navedeni sklep vložila tožbo pri Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji, Bolgarija), v kateri je trdila, da je bila odpoved njenega delovnega razmerja brez predhodnega dovoljenja inšpektorja za delo, določenega v členu 333(1)(3) delovnopravnega zakonika, nezakonita. To sodišče je tožbo zavrnilo zaradi neobstoja kršitve zakona, ki se uporabi. To sodišče meni, da se člen 333(1), točka 3, ne uporabi za prenehanje pogodbenega razmerja uradnikov. Iz tega naj bi sledilo, da je prenehanje delovnega razmerja iz postopka v glavni stvari kljub temu, da ima zadevna oseba duševno motnjo, ki je povzročila 50-odstotno stopnjo invalidnosti, zakonito.
- 26 P. Milkova je v okviru kasacijske pritožbe, vložene zoper odločbo navedenega sodišča pri Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija), ohranila svojo argumentacijo, ki jo je navedla pred prvostopenjskim sodiščem, in ponovila razlog, ki se nanaša na to, da je sklep, s katerim je delodajalec odpovedal pogodbeno razmerje, nezakonit.
- 27 Izvršni direktor agencije meni, da tako soglasje ni bilo potrebno in da je izpodbijani sklep zakonit.
- 28 Predložitveno sodišče, čeprav meni, da zatrjevano različno obravnavanje ne temelji na osebnih okoliščinah, ki se nanašajo na „invalidnost“, ampak na drugačnem pravnem razmerju, na podlagi katerega zadevne osebe izvajajo poklicno dejavnost, ne izključuje, da je ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v nasprotju z zahtevami za zagotovitev enakosti na področju zaposlovanja in dela vseh invalidov, določenimi v pravu Unije in Konvenciji OZN.
- 29 Predložitveno sodišče meni, da je bilo dodatno varstvo vseh oseb z nekaterimi oblikami invalidnosti, določeno leta 1987, uradnikom dejansko odvzeto s sprejetjem zakona o javnih uslužbencih leta 1999, ne da bi avtor zakona navedel izrecne razloge za predlog zakona. Vendar naj bi bilo to varstvo ohranjeno za vse delavce, vključno z delavci, zaposlenimi v javnem sektorju.
- 30 Poleg tega je predložitveno sodišče v dvomih glede vprašanja, v kolikšni meri je mogoče določbe, ki jih je sprejela Republika Bolgarija in ki pomenijo posebne ukrepe za varstvo invalidov – vendar zgolj kadar so ti delavci, čeprav so zaposleni v javnem sektorju – opredeliti kot „pozitivni ukrep“ v smislu člena 7 Direktive 2000/78.
- 31 Predložitveno sodišče se izrecno sklicuje na sodbo z dne 18. marca 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), v skladu s katero je treba Direktivo 2000/78 razlagati v skladu s Konvencijo OZN, za katero navedeno sodišče meni, da zahteva pravično in učinkovito zakonsko varstvo pred vsako obliko diskriminacije invalidov, ne glede na obliko invalidnosti, in ne le na podlagi nekaterih značilnosti, ki jih je treba varovati in ki so določene v sekundarnem pravu Unije.
- 32 V teh okoliščinah je Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali člen 5(2) Konvencije OZN [...] dopušča državam članicam, da posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo zakonsko določijo le za invalide, ki so delavci, ne pa za uradnike z enako invalidnostjo?
2. Ali člen 4 in druge določbe Direktive 2000/78 dopuščajo nacionalno ureditev, ki posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo priznava le invalidom, ki so delavci, ne pa tudi uradnikom z enako invalidnostjo?

3. Ali člen 7 Direktive 2000/78 dopušča, da se posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo določi le za invalide, ki so delavci, ne pa tudi za uradnike z enako invalidnostjo?
4. Če je odgovor na prvo in tretje vprašanje nikalen: ali upoštevanje mednarodnopravnih predpisov in predpisov prava Skupnosti glede na predstavljena dejstva in okoliščine obravnavane zadeve zahteva, da se posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo, ki ga je določil nacionalni zakonodajalec in velja za invalide, ki so delavci, uporabi tudi za uradnike z enako invalidnostjo?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in tretje vprašanje

- 33 Predložitveno sodišče s prvim in tretjim vprašanjem za predhodno odločanje, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba določbe Direktive 2000/78 in, natančneje, njen člen 7 v povezavi s Konvencijo OZN razlagati tako, da dopuščajo ureditev države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki za delavce z nekaterimi oblikami invalidnosti določa posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo, ne da bi tako varstvo določala za uradnike z enakimi oblikami invalidnosti.
- 34 Najprej je treba navesti, da je namen Direktive 2000/78, kot je razvidno iz njenega člena 1, opredeliti splošni okvir boja proti diskriminaciji pri zaposlovanju in delu, ki temelji na enem od razlogov, ki so navedeni v tem členu, med katerimi je invalidnost. V zvezi s tem, kot je med drugim razvidno iz člena 2(1) te direktive, se načelo enakega obravnavanja, ki ga določa ta direktiva, uporabi iz navedenih razlogov, ki so izčrpno naštet v njenem členu 1 (glej sodbo z dne 7. julija 2011, Agafiței in drugi, C-310/10, EU:C:2011:467, točka 34, in z dne 21. maja 2015, SCMD, C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336, točka 29).
- 35 Iz navedenega izhaja, da je treba obravnavati vprašanje, ali položaj, kot je ta iz postopka v glavni stvari, spada na področje uporabe Direktive 2000/78.
- 36 Prvič, pojem „hendikepiranost“ v smislu Direktive 2000/78 je treba razumeti kot omejitev, ki je med drugim posledica trajnih telesnih okvar oziroma umskih ali duševnih motenj, ki lahko v povezavi z različnimi ovirami zadevni osebi preprečujejo, da bi polno in učinkovito sodelovala v poklicnem življenju enako kot drugi delavci (sodba z dne 1. decembra 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 37 Iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, izhaja, da je duševna motnja P. Milkove „invalidnost“ v smislu Direktive 2000/78.
- 38 Drugič, ta direktiva se v mejah pristojnosti, ki so prenesene na Unijo, v skladu s svojim členom 3(1)(c) uporablja za vse osebe, bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, med drugim v zvezi s pogoji odpovedi delovnega razmerja.
- 39 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 46 sklepnih predlogov, torej ureditev, ki jo je subjekt javnega prava, pri katerem je bila zaposlena P. Milkova, uporabil za odpoved njenega delovnega razmerja javne uslužbenke, lahko spada na stvarno področje uporabe navedene direktive.
- 40 Vendar predložitveno sodišče meni, da razlika v obravnavanju iz postopka v glavni stvari ne temelji na razlogih, navedenih v členu 1 Direktive 2000/78, ampak na naravi delovnega razmerja v smislu nacionalnega prava.

- 41 Iz nacionalnega pravnega okvira, kot ga je predstavilo predložitveno sodišče, je namreč razvidno, da člen 333(1), točka 3, delovnopravnega zakonika v povezavi s členom 328(1), točka 2, tega zakonika določa, da mora predhodno odobritev potrditi prisojni javni organ, torej inšpektorat za delo, preden se zaradi ukinitve delovnega mesta lahko odpove pogodba o zaposlitvi delavcu z boleznijo, navedeno v členu 1(1) uredbe št. 5 o boleznih, v primeru katerih delavci, ki jih imajo, uživajo posebno varstvo v skladu s členom 333(1) delovnopravnega zakonika, v katerega točki 5, ki je upoštevana v obravnavanem primeru, so navedene „duševne motnje“. Vendar je iz predložitvene odločbe razvidno, da se ta predhodna odobritev ne uporabi v primeru odpovedi delovnega razmerja javnega uslužbenca, do katere je prišlo zaradi ukinitve delovnih mest na podlagi člena 106(1), točka 2, zakona o javnih uslužbencih.
- 42 Nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari torej ne določa različnega obravnavanja, ki neposredno temelji na invalidnosti v smislu člena 1 v povezavi s členom 2(2)(a) Direktive 2000/78, saj se opira na merilo, ki ni neločljivo povezano z invalidnostjo (glej po analogiji sodbo z dne 11. aprila 2013, HK Danmark, C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točke od 72 do 74).
- 43 Dalje, iz nobenega elementa spisa, s katerim razpolaga Sodišče, ni razvidno, da bi nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari kljub temu, da je formulirana nevtrarno, torej z napotovanjem na druga merila – v obravnavanem primeru na naravo delovnega razmerja – ki niso povezana z varovanimi lastnostmi, v obravnavanem primeru z invalidnostjo, vodila do manj ugodnega obravnavanja predvsem oseb s to lastnostjo na podlagi posredne diskriminacije v smislu sodne prakse Sodišča v zvezi s tem pojmom (glej v tem smislu sodbo z dne 18. marca 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, točka 53).
- 44 Nazadnje, glede diskriminacije, ki temelji na delovnem razmerju kot takem, je Sodišče razsodilo, da taka diskriminacija ne spada v splošni okvir Direktive 2000/78 (glej v tem smislu sodbo z dne 7. julija 2011, Agafitei in drugi, C-310/10, EU:C:2011:467, točke od 31 do 35).
- 45 Vendar v obravnavanem primeru bolgarska vlada trdi, da nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki razlikuje med delavci, ki so invalidi, in delavci, ki to niso, v zvezi s posebnim predhodnim varstvom v primeru odpovedi delovnega razmerja, ki je določeno zgolj za prvonavedene delavce, v bistvu pomeni „pozitivni ukrep“ v smislu člena 7(2) Direktive 2000/78.
- 46 V zvezi s tem je treba spomniti, da navedena določba omogoča razlikovanje na podlagi invalidnosti, če je to razlikovanje del določb o varovanju zdravja in zagotavljanju varstva na delovnem mestu ali ukrepov, katerih namen je ustvariti ali ohraniti določbe ali možnosti za varovanje ali spodbujanje vključevanja invalidov v delovno okolje. Tako razlikovanje v korist invalidov torej prispeva k uresničitvi cilja Direktive 2000/78, kot je naveden v njenem členu 1, in sicer boja proti diskriminaciji, v obravnavanem primeru proti invalidnosti, pri zaposlovanju in delu, zato da bi se v zadevni državi članici uresničevalo načelo enakega obravnavanja (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, točka 42).
- 47 Cilj člena 7(2) Direktive 2000/78 je namreč, da se dovolijo posebni ukrepi, katerih namen je dejansko odpraviti ali zmanjšati dejanske neenakosti invalidov, ki so morebiti prisotne v njihovem socialnem življenju in zlasti v njihovem poklicnem življenju, ter vzpostaviti vsebinsko, in ne formalno enakost z zmanjšanjem teh neenakosti.
- 48 To razlago potrjuje Konvencija OZN, ki jo je v skladu z ustaljeno sodno prakso mogoče uporabiti za namene razlage Direktive 2000/78, ki jo je treba razlagati čim bolj v skladu s to konvencijo (sodba z dne 1. decembra 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 49 Po eni strani je namreč treba poudariti, da na podlagi člena 27(1)(h) Konvencije OZN pogodbenice varujejo in spodbujajo uresničevanje pravice do dela, tudi za tiste, pri katerih nastane invalidnost med trajanjem zaposlitve, tako da sprejmejo ustrezne ukrepe, med katerimi so zakonodajni ukrepi, s katerimi med drugim spodbujajo zaposlovanje invalidov v zasebnem sektorju z ustreznimi

usmeritvami in ukrepi, ki lahko vključujejo spodbujevalne akcijske programe, spodbude in druge ukrepe. Po drugi strani v skladu s členom 5(1) te konvencije te pogodbenice priznavajo, da so vsi ljudje enaki pred zakonom in da so brez diskriminacije upravičeni do enakega pravnega varstva in zakonskih ugodnosti, pri čemer člen 5(4) navedene konvencije med drugim izrecno dovoljuje posebne ukrepe, potrebne za spodbujanje ali doseganje dejanske enakosti invalidov.

- 50 Iz navedenega je razvidno, da ureditev iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe člena 7(2) Direktive 2000/78 in kot taka uresničuje cilje prava Unije v smislu sodne prakse Sodišča, sprejete v zvezi z ugotavljanjem, ali se z nacionalnim ukrepom izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) (glej v tem smislu sodbi z dne 6. marca 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, točki 22 in 25 in navedena sodna praksa, ter z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi, C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 37).
- 51 V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo države članice, kadar ravnajo na področju uporabe prava Unije, spoštovati temeljne pravice, določene v okviru Unije, in splošna pravna načela Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi, C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 33).
- 52 Na podlagi okoliščine, da države članice, kot je razvidno iz člena 7(2) Direktive 2000/78, niso zavezane ohraniti ali sprejeti ukrepov, kot so ti, navedeni v tej določbi, ampak da imajo v zvezi s tem diskrecijsko pravico, ni mogoče šteti, da so pravila, ki jih sprejmejo države članice, kot so ta iz postopka v glavni stvari, zunaj področja uporabe prava Unije (glej po analogiji sodbi z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi, C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točke od 64 do 69, ter z dne 22. oktobra 2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, točka 26).
- 53 V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da morajo države članice, kadar jim ureditev Unije omogoča, da izberejo med več izvedbenimi načini, uporabiti svojo diskrecijsko pravico ob spoštovanju splošnih načel prava Unije, med katerimi je načelo enakega obravnavanja (glej v tem smislu sodbi z dne 20. junija 2002, Mulligan in drugi, C-313/99, EU:C:2002:386, točka 46, in z dne 16. julija 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, točka 56, ter sklep z dne 16. januarja 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, točka 17).
- 54 Iz navedenega izhaja, da se z nacionalno ureditvijo, ki se uporabi v postopku v glavni stvari, izvaja pravo Unije, kar pomeni, da se v obravnavanem primeru uporabijo splošna načela prava Unije, kot je med drugim načelo enakega obravnavanja, in Listina (glej v tem smislu sodbo z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi, C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 33).
- 55 Načelo enakega obravnavanja je splošno načelo prava Unije, ki je zdaj določeno v členih 20 in 21 Listine in ki zahteva, da se primerljivi položaji ne smejo obravnavati različno in da se različni položaji ne smejo obravnavati enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno (sodbi z dne 22. maja 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, točka 43, in z dne 21. decembra 2016, Vervloet in drugi, C-76/15, EU:C:2016:975, točka 74 in navedena sodna praksa). Različno obravnavanje je utemeljeno, če temelji na objektivnem in razumnem merilu, torej če je povezano z zakonito dopustnim ciljem, ki se želi doseči z zadevno ureditvijo, in če je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se z zadevnim obravnavanjem želi doseči (sodba z dne 22. maja 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 56 Zahtevo, ki se nanaša na primerljivost položajev za ugotovitev kršitve načela enakega obravnavanja, je treba presoditi zlasti glede na vse njihove značilnosti (glej zlasti sodbi z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 25, ter z dne 1. oktobra 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, točka 31).
- 57 Poudariti je treba tudi, po eni strani, da se ne zahteva, da sta položaja enaka, ampak le, da sta primerljiva, in po drugi strani, da preizkus primerljivosti ne sme biti splošen in abstrakten, ampak specifičen in konkreten glede na namen in cilj nacionalne ureditve, ki določa zadevno razlikovanje

(glej v tem smislu sodbe z dne 10. maja 2011, Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, točka 42; z dne 12. decembra 2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, točka 33; z dne 15. maja 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, točka 67, in z dne 1. oktobra 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, točka 32).

- 58 Primerjava položajev mora torej temeljiti na analizi, ki je osredotočena na celoto nacionalnih pravnih pravil, ki urejajo položaj na eni strani delavcev z zadevno invalidnostjo in na drugi strani uradnikov z enako invalidnostjo, kot izhajajo iz upoštevnihi notranjih določb, ki se uporabijo v obravnavanem primeru, ob upoštevanju namena varstva pred odpovedjo delovnega razmerja, ki je predmet postopka v glavni stvari.
- 59 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da predložitveno sodišče v okviru pojasnjevanja posebnosti varstva, ki ga določa bolgarsko pravo, poudarja, da je namen tega varstva, da poseben organ presodi vpliv odpovedi delovnega razmerja na zdravstveno stanje zadevne osebe in odloči, ali to odpoved odobri.
- 60 Namen ureditve, kot je ta iz postopka v glavni stvari, je torej varstvo delavca, in sicer ne glede na vrsto pravne vezi, na kateri temelji delovno razmerje, ampak glede na njegovo zdravstveno stanje.
- 61 Razlikovanje med delavci z zadevno invalidnostjo in uradniki z enako invalidnostjo, ki ga določa taka ureditev, se torej ne zdi primerno glede na cilj, ki se uresničuje s to ureditvijo, zlasti ker sta lahko obe kategoriji invalidnih oseb zaposleni v isti upravi.
- 62 Naloga nacionalnega sodišča je, da glede različnega obravnavanja, ki se zatrjuje v postopku v glavni stvari, preveri, ali celota pravnih nacionalnega prava, ki se uporabijo, uradnikom, ki so invalidi, zagotavlja stopnjo varstva, ki je enaka stopnji, ki je zagotovljena z mehanizmom predhodnega dovoljenja s strani inšpektorata za delo v zvezi z delavci, ki so invalidi, zaposleni v sektorju javne uprave.
- 63 Nazadnje, če predložitveno sodišče ugotovi, da je dokazano različno obravnavanje teh skupin oseb, ki so v primerljivem položaju, mora navedeno sodišče – ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja v sporu, ki ga obravnava, in za razlago nacionalne ureditve, ki se uporabi – nazadnje ugotoviti, ali in v kolikšnem obsegu je ureditev države članice, kot je ta v sporu o glavni stvari, objektivno upravičena ob upoštevanju načela enakega obravnavanja.
- 64 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 7(2) Direktive 2000/78 ob upoštevanju Konvencije OZN in načela enakega obravnavanja iz členov 20 in 21 Listine razlagati tako, da dopušča ureditev države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki za delavce z nekaterimi oblikami invalidnosti določa posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo, ne da bi tako varstvo določala za uradnike z enakimi oblikami invalidnosti, razen če je dokazana kršitev načela enakega obravnavanja, kar mora preveriti predložitveno sodišče. Pri tem preverjanju mora primerjava položajev temeljiti na analizi, ki je osredotočena na vsa upoštevna nacionalna pravna pravila, ki urejajo položaj na eni strani delavcev z zadevno invalidnostjo in na drugi strani uradnikov z enako invalidnostjo, ob upoštevanju zlasti namena varstva pred odpovedjo delovnega razmerja, ki je predmet postopka v glavni stvari.

Četrto vprašanje

- 65 Predložitveno sodišče s četrtnim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali v primeru negativnega odgovora na prvo in tretje vprašanje obveznost spoštovanja prava Unije zahteva, da v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, obveznost spoštovanja prava Evropske unije zahteva, da se področje uporabe nacionalnih predpisov o varstvu delavcev z eno od navedenih oblik invalidnosti razširi, tako da se ta pravila o varstvu uporabijo tudi za uradnike z enako obliko invalidnosti.

- 66 V zvezi s tem je treba poudariti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso, kadar je ugotovljena diskriminacija, ki je v nasprotju s pravom Unije, in dokler niso sprejeti ukrepi za ponovno vzpostavitev enakega obravnavanja, spoštovanje načela enakosti mogoče zagotoviti le tako, da se manj ugodno obravnavanim osebam priznajo enake ugodnosti, kot so tiste, do katerih so upravičene osebe iz privilegirane skupine (glej sodbe z dne 26. januarja 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, točka 57; z dne 22. junija 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, točka 51, in z dne 28. januarja 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, točka 46). Manj ugodno obravnavane osebe je torej treba postaviti v enak položaj kot osebe, upravičene do zadevne ugodnosti (sodba z dne 11. aprila 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, točka 35).
- 67 V takem položaju mora nacionalno sodišče odpraviti vsako diskriminatorno nacionalno določbo, ne da bi moralo zahtevati ali čakati, da zakonodajalec to predhodno odstrani, in za zavarovance manj ugodno obravnavane skupine uporabiti enako ureditev, kot je tista, do katere so upravičene osebe iz druge skupine (glej sodbe z dne 12. decembra 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, točka 43; z dne 7. septembra 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, točka 46, ter z dne 21. junija 2007, Jonkman in drugi, od C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, točka 39). To obveznost ima neodvisno od obstoja določb nacionalnega prava, ki mu dajejo pristojnost v zvezi s tem (sodba z dne 7. septembra 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, točka 46).
- 68 V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da se taka rešitev uporabi le, kadar obstaja tak veljavni referenčni sistem (glej sodbi z dne 19. junija 2014, Specht in drugi, od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 in C-541/12, EU:C:2014:2005, točka 96, ter z dne 28. januarja 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, točka 47). V postopku v glavni stvari gre za tak primer.
- 69 Če predložitveno sodišče ugotovi, da načelo enakega obravnavanja ni spoštovano, to pomeni, da člen 7(2) Direktive 2000/78 ob upoštevanju Konvencije OZN nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari. Ureditev, ki se uporablja za delavce invalide, ki jih veljavni sistem obravnava ugodneje, bi bil torej edini veljavni referenčni sistem. Vzpostavitev enakega obravnavanja v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, bi torej pomenila, da se uradnikom invalidom, ki jih veljavni sistem obravnava manj ugodno, priznajo ugodnosti, enake tistim, do katerih so upravičeni delavci invalidi, ki jih ta sistem obravnava ugodneje, med drugim v zvezi s posebnim predhodnim varstvom, določenim za primer odpovedi, ki vključuje obveznost delodajalca, da pred odpovedjo delovnega razmerja pridobi predhodno dovoljenje inšpektorata za delo (glej po analogiji sodbo z dne 28. januarja 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, točka 48).
- 70 Glede na zgornje preudarke je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da če člen 7(2) Direktive 2000/78 ob upoštevanju Konvencije OZN in načela enakega obravnavanja nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, obveznost spoštovanja prava Unije zahteva, da se področje uporabe nacionalnih predpisov o varstvu delavcev z eno od navedenih oblik invalidnosti razširi, tako da se ta pravila o varstvu uporabijo tudi za uradnike z enako obliko invalidnosti.

Drugo vprašanje

- 71 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali člen 4 in druge določbe Direktive 2000/78 dopuščajo sprejetje pravnega okvira, ki posebno predhodno varstvo v primeru odpustitve priznava delavcem, ki so invalidi, ne pa tudi uradnikom z enako invalidnostjo.
- 72 V skladu z ustaljeno sodno prakso so zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe izrecno določene v členu 94 Poslovnika Sodišča, ki ga mora predložitveno sodišče v okviru sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, poznati in ga natančno upoštevati (sodbi z dne 5. julija 2016, Ognjanov, C-614/14, EU:C:2016:514, točka 19, in z dne 10. novembra 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, točka 61 in navedena sodna praksa).

- 73 Predložitveno sodišče mora tako navesti natančne razloge, ki so mu vzbudili dvom o razlagi nekaterih določb prava Unije in iz katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje. Sodišče je že odločilo, da je nujno, da nacionalno sodišče vsaj minimalno obrazloži razloge, iz katerih je izbralo določbe prava Unije, katerih razlago zahteva, in zvezo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno ureditvijo, ki se uporablja v sporu pred njim (sodbi z dne 10. marca 2016, *Safe Interenvíos*, C-235/14, EU:C:2016:154, točka 115, in z dne 10. novembra 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, točka 62).
- 74 V zvezi s tem je treba poudariti, da podatki, podani v predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ne služijo le temu, da se Sodišču omogoči, da poda koristne odgovore na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, ampak tudi temu, da se da vladam držav članic in drugim zadevnim strankam možnost, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predstavijo svoja stališča (sodba z dne 10. novembra 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, točka 63, in v tem smislu sodba z dne 5. julija 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, točka 20).
- 75 Predložitveno sodišče se v obravnavanem primeru omejuje na to, da postavlja drugo vprašanje, ne da bi ga dodatno pojasnilo v obrazložitvi predložitvene odločbe. Omejuje se namreč na splošno sklicevanje na člen 4 in na druge določbe Direktive 2000/78, ne da bi vzpostavilo povezavo med temi določbami in nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari.
- 76 Zaradi teh pomanjkljivosti se s predložitveno odločbo ne omogoča niti vladam držav članic in zadevnim strankam v smislu člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije, da predložijo koristna stališča o tem drugem vprašanju, niti Sodišču, da predložitvenemu sodišču poda koristen odgovor za rešitev spora o glavni stvari (glej po analogiji sodbo z dne 10. novembra 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, točka 66).
- 77 V teh okoliščinah drugo vprašanje ni dopustno.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- Člen 7(2) Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu je treba ob upoštevanju Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, ki je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2010/48/ES z dne 26. novembra 2009, in splošnega načela enakega obravnavanja iz členov 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da dopušča ureditev države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki za delavce z nekaterimi oblikami invalidnosti določa posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo, ne da bi tako varstvo določala za uradnike z enakimi oblikami invalidnosti, razen če je dokazana kršitev načela enakega obravnavanja, kar mora preveriti predložitveno sodišče. Pri tem preverjanju mora primerjava položajev temeljiti na analizi, ki je osredotočena na vsa upoštevna nacionalna pravna pravila, ki urejajo položaj na eni strani delavcev z zadevno invalidnostjo in na drugi strani uradnikov z enako invalidnostjo, ob upoštevanju zlasti namena varstva pred odpovedjo delovnega razmerja, ki je predmet postopka v glavni stvari.**

2. Če člen 7(2) Direktive 2000/78 ob upoštevanju Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov in načela enakega obravnavanja nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, obveznost spoštovanja prava Evropske unije zahteva, da se področje uporabe nacionalnih predpisov o varstvu delavcev z eno od navedenih oblik invalidnosti razširi, tako da se ta pravila o varstvu uporabijo tudi za uradnike z enako obliko invalidnosti.

Podpisi