



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

9. ožujka 2017.<sup>1</sup>

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom – Članci 5. i 27. – Direktiva 2000/78/EZ – Članak 7. – Povećana zaštita u slučaju otkazivanja zaposlenicima s invaliditetom – Nepostojanje takve zaštite za državne službenike s invaliditetom – Opće načelo jednakog postupanja“

U predmetu C-406/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska), odlukom od 16. srpnja 2015., koju je Sud zaprimio 24. srpnja 2015., u postupku

**Petye Milkove**

protiv

**Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,**

uz sudjelovanje:

**Varhovna administrativna prokuratura,**

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Prechal (izvjestiteljica), A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za bugarsku vladu, D. Drambozova i E. Petranova, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, D. Martin i D. Rusanov, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. listopada 2016.,

<sup>1</sup> — Jezik postupka: bugarski

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. i 7. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.) kao i članka 5. stavka 2. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom koja je u ime Europske zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2010/48/EZ od 26. studenoga 2009. (SL 2010., L 23, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 66., str. 55.) (u daljnjem tekstu: Konvencija UN-a).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Petye Milkove i Izpalnitelen direktorna Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (izvršni direktor Agencije za privatizaciju i postprivatizacijsku kontrolu, Bugarska) (u daljnjem tekstu: Agencija) povodom otkaza koji joj je upućen.

### Pravni okvir

#### *Međunarodno pravo*

- 3 Članak 1. Konvencije UN-a glasi:

„Svrha ove Konvencije je promicanje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom i promicanje poštivanja njihova urođenog dostojanstva.

Osobe s invaliditetom su one osobe koje imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njihovo puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima.”

- 4 Sukladno članku 5. te konvencije, naslovljenom „Jednakost i nediskriminacija”:

„1. Države stranke prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist na temelju zakona.

2. Države stranke će zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčit će osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama.

3. Da bi promicale jednakost i ukinule diskriminaciju, države stranke će poduzeti sve primjerene korake radi osiguranja provedbe razumne prilagodbe.

4. Posebne mjere potrebne za ubrzanje ili ostvarivanje *de facto* jednakosti osoba s invaliditetom neće se smatrati diskriminacijom prema odredbama ove Konvencije.”

- 5 Članak 27. Konvencije UN-a, naslovljen „Rad i zapošljavanje“, propisuje:

„Države stranke priznaju pravo na rad osobama s invaliditetom, na ravnopravnoj osnovi s drugima; ovo uključuje pravo na mogućnost zarađivanja za život od rada, slobodno odabranog ili prihvaćenog na tržištu rada i u radnom okruženju koje je otvoreno, uključujući i dostupno osobama s invaliditetom.

Države članice će osigurati i promicati ostvarenje prava na rad, uključujući pritom i one koji steknu invaliditet tijekom zaposlenja, poduzimanjem odgovarajućih koraka, uključujući i zakonodavstvo, s ciljem, među ostalim:

[...]

(h) promicanja zapošljavanja osoba s invaliditetom u privatnom sektoru kroz odgovarajuće politike i mjere, koje mogu uključivati afirmativne akcijske programe, poticaje i druge mjere;

[...]”

### *Pravo Unije*

6 U uvodnoj izjavi 27. Direktive 2000/78 navodi se:

„U svojoj Preporuci 86/379/EEZ od 24. srpnja 1986. o zapošljavanju osoba s invaliditetom u Zajednici [(SL 1986., L 225, str. 43.)], Vijeće je utvrdilo okvirne smjernice u kojima su navedeni primjeri pozitivnih mjera za poticanje zapošljavanja i usavršavanja osoba s invaliditetom, a u svojoj Rezoluciji od 17. lipnja 1999. o jednakim mogućnostima zapošljavanja za osobe s invaliditetom [(SL 1999., C 186, str. 3.)], potvrdilo je važnost pridavanju osobite pozornosti, između ostalog, zapošljavanju, očuvanju zaposlenja, usavršavanju i cjeloživotnom učenju osoba s invaliditetom.”

7 U skladu s njezinim člankom 1., svrha Direktive 2000/78 je „utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja [orijentacije] u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja, kako bi se u državama članicama ostvarila primjena načela jednakog postupanja.”

8 Članak 2. te direktive, naslovljen „Pojam diskriminacije”, propisuje:

„1. Za potrebe ove Direktive ‚načelo jednakog postupanja’ znači nepostojanje bilo kakve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1.

2. Za potrebe stavka 1.:

(a) smatra se da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog postupanja u sličnim situacijama, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1.;

(b) smatra se da se radi o neizravnoj diskriminaciji u slučaju kada kakva naizgled neutralna odredba, mjerilo ili postupanje dovede u neravnopravan položaj osobe određene vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja [orijentacije], u usporedbi s ostalim osobama, osim u sljedećim slučajevima:

i. ako su ta odredba, mjerilo ili postupanje objektivno opravdani legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primjerena i nužna; ili

ii. ako je, u pogledu osoba s invaliditetom, poslodavac ili bilo koja osoba ili organizacija na koju se ova Direktiva primjenjuje, dužna u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, poduzeti odgovarajuće mjere u skladu s načelima iz članka 5., kako bi se uklonili nedostaci koje uzrokuje takva odredba, mjerilo ili postupanje.

[...]”

- 9 U skladu s člankom 3. stavkom 1. navedene direktive:

„U granicama nadležnosti prenesenih na Zajednicu, ova se Direktiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na:

[...]

(c) zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće;

[...]”

- 10 U stavku 1. članka 4. iste Direktive, naslovljenog „Uvjeti za obavljanje zanimanja”, određeno je:

„Neovisno o članku 2. stavcima 1. i 2., države članice mogu propisati da različito postupanje, koje se temelji na nekoj od značajki u vezi s bilo kojim od razloga iz članka 1., ne predstavlja diskriminaciju kada zbog prirode određenih profesionalnih djelatnosti ili zbog uvjeta u kojima se obavljaju takva značajka predstavlja stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje određenog zanimanja, ako je svrha opravdana, a zahtjev proporcionalan.”

- 11 Članak 7. Direktive 2000/78, pod naslovom „Pozitivne mjere”, glasi:

„1. Kako bi se zajamčila potpuna jednakost u praksi, načelo jednakog postupanja ne sprječava države članice da zadrže ili donesu posebne mjere za sprječavanje ili izjednačavanje neravnopravnog položaja povezanog s bilo kojim od temelja iz članka 1.”

2. U pogledu osoba s invaliditetom, načelo jednakog postupanja ne dovodi u pitanje pravo država članica da zadrže ili donesu odredbe o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu, kao i mjere kojima je cilj stvaranje ili zadržavanje odredbi ili mogućnosti za osiguranje ili poticanje uključivanja tih osoba u radno okruženje.”

#### *Bugarsko pravo*

- 12 Kodeks na truda (Zakonik o radu) (DV br. 26 od 1. travnja 1986. i br. 27 od 4. travnja 1986.), koji je stupio na snagu 1. siječnja 1987., predstavlja, sukladno njegovu članku 1., osnovni normativni akt kojime se „uređuju radni odnosi između radnika i poslodavca kao i drugi odnosi koji su s njima povezani”.

- 13 Članak 328. Zakonika o radu, kojim se uređuje prestanak ugovora o radu od strane poslodavca nakon dostave upozorenja, u svom stavku 1. točki 2. propisuje:

„Poslodavac može otkazati ugovor o radu uz pisano upozorenje upućeno radniku u rokovima predviđenim člankom 326. stavkom 2., u sljedećim slučajevima:

[...]

2. u slučaju zatvaranja dijela poduzeća ili ukidanja radnih mjesta;

[...]”

- 14 Članak 333. Zakonika o radu, naslovljen „Zaštita u slučaju otkazivanja”, u svom stavku 1. točki 3. predviđa:

„U slučajevima predviđenim u članku 328. stavku 1. točkama 2., 3., 5. i 11. i članku 330. stavku 2. točki 6., poslodavac može otkazati ugovor o radu samo ako je ishodio prethodno odobrenje inspekcije rada u svakom pojedinom slučaju:

[...]

3. [kada se radi o] radniku koji je obolio od bolesti navedene u odluci koju je donio ministar zdravstva;

[...]”

- 15 Zakonom za administratsiata (Zakon o državnoj upravi) (DV br. 130 od 5. studenoga 1998.), koji je stupio na snagu 6. prosinca 1998., uređeno je ustrojstvo državne uprave. U članku 12. toga zakona propisano je:

„(1) Upravno postupanje povjereno je državnim službenicima i zaposlenicima.

(2) Načini stupanja u službu kao i pravilnik o državnim službenicima uređuju se zakonom.

(3) Na sklapanje ugovora o radu ugovornih službenika u okviru upravne službe primjenjuje se Zakonik o radu.”

- 16 Člankom 1. Zakona za darzhavnia sluzhitel (Zakon o državnim službenicima) (DV br. 67 od 27. srpnja 1999.), koji je stupio na snagu 27. kolovoza 1999., uređen je „sadržaj i prestanak radnog odnosa između države i državnih službenika, prilikom i povodom izvršavanja zadaća, osim ako posebnim zakonom nije drukčije propisano”.

- 17 U stavku 1. točki 2. članka 106. Zakonika o radu, kojime se uređuje otkaz ugovora o radu od strane tijela za imenovanje, nakon dostave upozorenja, propisano je:

„Tijelo za imenovanje može po službenoj dužnosti okončati radni odnos, uz jednomjesečni otkazni rok, u sljedećim slučajevima:

[...]

2. u slučaju ukidanja radnih mjesta;

[...]”

- 18 Zakon o državnim službenicima ne sadrži odredbe koje su istovjetne članku 333. stavku 1. točki 3. Zakonika o radu.

- 19 U članku 1. Naredbe n° 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1 ot kodeksa na trud (Odluka br. 5 o bolestima zbog kojih se radnicima koji od njih boluju daje pravo na posebnu zaštitu sukladno članku 333. stavku 1. Zakonika o radu) (DV br. 33 od 28. travnja 1987.), koju je donijelo Ministarstvo javnog zdravstva i Središnje vijeće bugarskih sindikata, propisano je:

„U slučaju djelomične likvidacije, ukidanja radnih mjesta ili prestanka rada u razdoblju duljem od 30 dana, poduzetnik može otkazati radnicima koji boluju od sljedećih bolesti samo ako ima prethodno odobrenje mjesno nadležnog odjela inspekcije rada:

[...]

5. duševne bolesti;

[...]”

- 20 Zakon za zashtita ot diskriminatsia (Zakon o suzbijanju diskriminacije) (DV br. 86 od 30. rujna 2003.), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2004., normativni je akt kojime se uređuje zaštita protiv svih oblika diskriminacije, doprinosi njihovu suzbijanju te osigurava prijenos direktiva donesenih u području jednakog postupanja.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 21 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je P. Milkova od 10. listopada 2012. bila zaposlena na radnom mjestu „mladi stručnjak” u odjelu „kontrole ugovora o privatizaciji” uprave „postprivatizacijske kontrole” Agencije. Strukturu te Agencije predviđeno je da se radna mjesta popunjavaju državnim službenicima, kao što je P. Milkova, kao i zaposlenicima.
- 22 Tijekom 2014., broj radnih mjesta u Agenciji smanjen je sa 105 na 65.
- 23 P. Milkovoj upućeno je upozorenje o otkazu ugovora o radu, prema kojem će nakon proteka roka od mjesec dana njezin radni odnos prestati zbog ukidanja radnog mjesta na kojem je zaposlena.
- 24 U skladu s odlukom izvršnog direktora Agencije radni odnos između P. Milkove i njezina poslodavca prestao je na temelju članka 106. stavka 1. točke 2. Zakona o državnim službenicima na dan 1. ožujka 2014.
- 25 Protiv navedene odluke P. Milkova podnijela je tužbu Administrativen sadu Sofia-grada (Upravni sud u Sofiji, Bugarska) u kojoj je istaknula da je njezin otkaz nezakonit jer nije pribavljeno prethodno odobrenje inspekcije rada predviđeno u članku 333. stavku 1. točki 3. Taj je sud odbio tužbu zbog nepostojanja povrede primjenljivog prava. Prema tom sudu članak 333. stavak 1. točka 3. ne primjenjuje se na prestanak radnog odnosa državnih službenika. Naveo je da je prestanak radnog odnosa o kojem je riječ u glavnom postupku zakonit iako je predmetna osoba bolovala od mentalne bolesti koja je dovela do stupnja invalidnosti od 50%.
- 26 U okviru žalbe u kasacijskom postupku koja je protiv odluke navedenog suda podnesena Varhoven administrativen sadu (Vrhovni upravni sud, Bugarska) P. Milkova ostala je pri svim argumentima istaknutim pred prvostupanjskim sudom te je ponovila razlog koji se sastoji u tome da je odluka kojom je poslodavac okončao radni odnos nezakonita.
- 27 Izvršni direktor Agencije smatra da takvo odobrenje nije bilo potrebno te da je osporavana odluka zakonita.

- 28 Iako sud koji je uputio zahtjev smatra da se navedeno različito postupanje ne temelji na osobnim svojstvima povezanim s „invaliditetom” već na razlici pravne veze na temelju koje predmetne osobe obavljaju profesionalnu djelatnost, taj sud ne isključuje da je propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, protivan zahtjevima osiguranja jednakosti u području zapošljavanja i rada svih osoba s invaliditetom predviđenim pravom Unije i Konvencijom UN-a.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je dodatna zaštita svih osoba koje imaju određenu vrstu invalidnosti, koja je uvedena tijekom 1987., praktično ukinuta državnim službenicima donošenjem Zakona o državnim službenicima tijekom 1999. a da pritom njegov autor nije izrijekom naveo razloge prijedloga zakona. Međutim, ta zaštita zadržana je u odnosu na sve zaposlenike, uključujući i one zaposlene u javnom sektoru.
- 30 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev sumnja u to da se odredbe koje je donijela Republika Bugarska, koje predstavljaju posebne mjere zaštite osoba s invaliditetom, ali samo kada se radi o zaposlenicima, uključujući one zaposlene u javnoj službi, mogu kvalificirati kao „pozitivne mjere” u smislu članka 7. Direktive 2000/78.
- 31 Sud koji je uputio zahtjev izričito upućuje na presudu od 18. ožujka 2014., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), prema kojoj Direktivu 2000/78 treba tumačiti u skladu s Konvencijom UN-a, kojom se zahtijeva, prema tom sudu, pravična i djelotvorna zakonska zaštita od svih oblika diskriminacije osoba s invaliditetom, bez obzira na razloge i ne samo na osnovu nekih osobnih svojstava koja se mogu zaštititi, kao što je predviđeno sekundarnim pravom Unije.
- 32 U tim je okolnostima Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1) Dopušta li članak 5. stavak 2. Konvencije UN-a [...] državama članicama da zakonom utvrde posebnu *ex ante* zaštitu od otkaza zaposlenika s invaliditetom, ali ne i državnih službenika s istovjetnim invaliditetom?
- 2) Dopušta li članak 4. kao i druge odredbe Direktive [2000/78] da se predvidi posebna *ex ante* zaštita od otkaza samo osoba s invaliditetom koje su zaposlenici, ali ne i osoba s istovjetnim invaliditetom koje su državni službenici?
- 3) Dopušta li članak 7. Direktive 2000/78 da se predvidi posebna *ex ante* zaštita od otkaza samo osoba s invaliditetom koje su zaposlenici, ali ne i osoba s identičnim invaliditetom koje su državni službenici?
- 4) U slučaju da se na prvo i treće pitanje odgovori niječno: zahtijevaju li međunarodni propisi i propisi Zajednice, imajući u vidu navedene činjenice i okolnosti ovog predmeta, da se specifična *ex ante* zaštita od otkaza koju je zakonodavac predvidio za osobe s invaliditetom koje su zaposlenici primijeni i na državne službenike s identičnim invaliditetom?”

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo i treće pitanje*

- 33 Drugim i trećim prethodnim pitanjem, koje treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe Direktive 2000/78, preciznije njezin članak 7., s obzirom na Konvenciju UN-a, tumačiti na način da one dopuštaju propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se zaposlenicima s određenim vrstama invaliditeta pruža posebna *ex ante* zaštita u slučaju otkaza, a da pritom takva zaštita nije predviđena za državne službenike s istom vrstom invaliditeta.

- 34 U prvome redu, valja istaknuti da je svrha Direktive 2000/78, kao što proizlazi iz njezina članka 1., utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja na temelju razloga navedenih u tom članku među kojima se nalazi invaliditet. U tom pogledu, kao što proizlazi osobito iz članka 2. stavka 1. iste direktive, načelo jednakog postupanja koje ona uređuje, primjenjuje se s obzirom na navedene razloge, koji su kao *numerus clausus* nabrojani u njezinu članku 1. (presude od 7. srpnja 2011., Agafitei i dr., C-310/10, EU:C:2011:467, t. 34. i od 21. svibnja 2015., SCMD, C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336, t. 29.).
- 35 Slijedom toga valja ispitati ulazi li situacija, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u područje primjene Direktive 2000/78.
- 36 Kao prvo, pojam „invaliditet” u smislu Direktive 2000/78 mora se shvatiti kao ograničenje koje proizlazi osobito iz trajnih tjelesnih, mentalnih ili psihičkih oštećenja čije međudjelovanje s različitim preprekama može sprečavati puno i učinkovito sudjelovanje osobe u pitanju u profesionalnom životu na ravnopravnoj osnovi s drugim radnicima (presuda od 1. prosinca 2016., Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, t. 42. i navedena sudska praksa).
- 37 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da duševna bolest od koje boluje P. Milkova predstavlja „invaliditet” u smislu Direktive 2000/78.
- 38 Kao drugo, sukladno njezinu članku 3. stavku 1. točki (c), ta se direktiva primjenjuje, u granicama nadležnosti prenesenih na Uniju, na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, osobito u odnosu na uvjete otkaza.
- 39 Stoga, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 46. svojeg mišljenja, sustav koji je na P. Milkovu primjenjivao javni subjekt koji ju je zaposlio prilikom raskida zakonom uređenog radnog odnosa može biti obuhvaćen područjem primjene *ratione materiae* navedene direktive.
- 40 Međutim, prema odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, razlika u postupanju o kojoj je riječ u glavnom postupku nije se temeljila na jednom od razloga koji su nabrojani u članku 1. Direktive 2000/78, već je, suprotno tomu, provedena s obzirom na narav radnog odnosa u smislu nacionalnog zakona.
- 41 Naime, iz nacionalnog pravnog okvira, kako ga je izložio sud koji je uputio zahtjev, proizlazi da je člankom 333. stavkom 1. točkom 3. Zakonika o radu, u vezi s člankom 328. stavkom 1. točkom 2. tog zakonika, predviđeno da *ex ante* odobrenje mora dati nadležno javno tijelo, to jest inspekcija rada, prije nego što se zbog razloga ukidanja radnog mjesta može otkazati ugovor o radu radnika koji boluje od bolesti iz članka 1. stavka 1. Odluke br. 5 o bolestima zbog kojih se radnicima koji od njih boluju daje pravo na posebnu zaštitu sukladno članku 333. stavku 1. Zakonika o radu, čija se točka 5., koja se primjenjuje u konkretnom slučaju, odnosi na „duševne bolesti”. Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se to *ex ante* odobrenje ne primjenjuje u slučaju raskida radnog odnosa koji je uređen zakonom zbog ukidanja radnih mjesta na temelju članka 106. stavka 1. točke 2. Zakona o državnim službenicima.
- 42 Stoga, nije točno da je nacionalnim propisom o kojemu je riječ u glavnom postupku uspostavljena razlika u postupanju koja se izravno temelji na invaliditetu u smislu članka 1. u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2000/78, s obzirom na to da se ona temelji na kriteriju koji nije neodvojivo povezan s invaliditetom (vidjeti analogijom presudu od 11. travnja 2013., HK Danmark, C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 72. do 74.).
- 43 Nadalje, ni iz jednog elementa spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, iako je formulirano na neutralan način, to jest tako da se odnosi na druge kriterije, u konkretnom slučaju na narav radnog odnosa, koji nisu povezani sa zaštićenom karakteristikom, u konkretnom slučaju invaliditetom, stavlja u nepovoljniji položaj posebice osobe koje



imaju tu karakteristiku, dovodeći do neizravne diskriminacije u smislu sudske prakse Suda koja se odnosi na taj pojam (vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2014., Z., C-363/12, EU:C:2014:159, t. 53.).

- 44 Naposljetku, u odnosu na diskriminaciju na temelju radnog odnosa kao takvog, Sud je presudio da takva diskriminacija ne ulazi u opći okvir uspostavljen Direktivom 2000/78 (vidjeti u tom smislu presudu od 7. srpnja 2011., Agafiței i dr., C-310/10, EU:C:2011:467, t. 31. do 35.).
- 45 Međutim, u konkretnom slučaju, bugarska vlada ističe da nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim je uspostavljena razlika između radnika s invaliditetom i radnika bez invaliditeta, u odnosu na posebnu *ex ante* zaštitu u slučaju otkazivanja, koja je predviđena samo za prvu skupinu tih radnika, u biti sadrži „pozitivnu mjeru” u smislu članka 7. stavka 2. Direktive 2000/78.
- 46 Valja u tom pogledu podsjetiti da se navedenom odredbom omogućuje uspostava razlikovanja na temelju invaliditeta, pod uvjetom da je dio odredbi o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu ili mjera kojima je cilj stvaranje ili zadržavanje odredbi ili mogućnosti za osiguranje ili poticanje uključivanja osoba s invaliditetom u radno okruženje. Stoga, takvo razlikovanje u korist osoba s invaliditetom pridonosi ostvarenju cilja Direktive 2000/78 iz njezina članka 1., to jest borbe protiv diskriminacije koja se u konkretnom slučaju temelji na invaliditetu u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja, kako bi se u predmetnoj državi članici provelo načelo jednakog postupanja (vidjeti u tom smislu presudu od 17. srpnja 2008., Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, t. 42.).
- 47 Naime, cilj je članka 7. stavka 2. Direktive 2000/78 da se dopuste posebne mjere kojima se želi djelotvorno ukloniti ili smanjiti nejednakosti koje stvarno zahvaćaju osobe s invaliditetom, i koje mogu postojati u njihovu društvenom životu i, posebno, u njihovu poslovnom životu, te postići stvarnu, a ne formalnu, jednakost smanjenjem nejednakosti.
- 48 Takvo je tumačenje potkrijepljeno Konvencijom UN-a, na koju se, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, može pozvati u svrhu tumačenja Direktive 2000/78, koju se mora, u najvećoj mogućoj mjeri, tumačiti u skladu s tom konvencijom (presuda od 1. prosinca 2016., Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, t. 41. i navedena sudska praksa).
- 49 Naime, valja navesti da, s jedne strane, na temelju članka 27. stavka 1. točke (h) Konvencije UN-a, ugovorne stranke osiguravaju i promiču ostvarenje prava na rad, uključujući pritom i prava na rad onih osoba kod kojih invaliditet nastane tijekom zaposlenja, poduzimanjem odgovarajućih mjera, uključujući i zakonske mjere, s ciljem, među ostalim, promicanja zapošljavanja osoba s invaliditetom u privatnom sektoru odgovarajućim politikama i mjerama, uključujući programe pozitivnih mjera, poticaje i druge mjere. S druge strane, sukladno članku 5. stavku 1. te konvencije, te iste stranke prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist na temelju zakona, dok se člankom 5. stavkom 4. navedene konvencije, osim toga, izrijekom dopuštaju posebne mjere potrebne za ubrzavanje ili ostvarivanje *de facto* jednakosti osoba s invaliditetom.
- 50 Iz navedenog proizlazi da je propis o kojemu je riječ u glavnom postupku u području primjene članka 7. stavka 2. Direktive 2000/78 i, kao takav, teži ostvarenju cilja obuhvaćenog pravom Unije, u smislu ustaljene sudske prakse Suda razvijene kako bi se utvrdilo odnosi li se nacionalna mjera na provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) (vidjeti u tom smislu presude od 6. ožujka 2014., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, t. 22. i 25. te navedenu sudsku praksu i presudu od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr., C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 37.).

- 51 Prema vrlo ustaljenoj sudskoj praksi, kada države članice djeluju u području primjene prava Unije, dužne su poštovati temeljna prava definirana u okviru Unije, kao i opća načela prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr., C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 33.).
- 52 Međutim, kao što to proizlazi iz članka 7. stavka 2. Direktive 2000/78, iz okolnosti da države članice nisu u obvezi održati na snazi ili donijeti mjere, poput onih predviđenih tom odredbom, nego da imaju diskrecijsku ovlast u tom pogledu, ne proizlazi da su pravila koje donose države članice, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, izvan područja primjene prava Unije (vidjeti analogijom presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 64. do 69. i od 22. listopada 2013., Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, t. 26.).
- 53 U tom pogledu valja također podsjetiti da, kada propis Unije dopušta državama članicama da izaberu između više načina primjene, države članice moraju izvršavati svoju diskrecijsku ovlast uz poštovanje općih načela prava Unije, među kojima je i načelo jednakog postupanja (vidjeti u tom smislu presude od 20. lipnja 2002., Mulligan i dr., C-313/99, EU:C:2002:386, t. 46. i od 16. srpnja 2009., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, t. 56. te rješenje od 16. siječnja 2014., Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, t. 17.).
- 54 Slijedom navedenog, nacionalnim propisom koji se primjenjuje u glavnom postupku provodi se pravo Unije, što znači da se, u konkretnom slučaju, primjenjuju opća načela prava Unije, kao što su osobito načelo jednakog postupanja, kao i Povelja (vidjeti u tom smislu presudu od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr., C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 33.).
- 55 Načelo jednakog postupanja predstavlja opće načelo prava Unije, sada potvrđeno člancima 20. i 21. Povelje, koje zabranjuje različito postupanje u usporedivim situacijama i jednako postupanje u različitim situacijama, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presude od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 43. i od 21. prosinca 2016., Vervloet i dr., C-76/15, EU:C:2016:975, t. 74. te navedena sudska praksa). Razlika u postupanju opravdana je kada je utemeljena na objektivnom i razumnom mjerilu odnosno kada je u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži predmetni propis i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem (presuda od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 56 Kad je riječ o zahtjevu u vezi s usporedivosti situacija u svrhu utvrđivanja postojanja povrede načela jednakog postupanja, on se mora ocijeniti s obzirom na sve elemente koji ih obilježavaju (vidjeti osobito presude od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 25. i od 1. listopada 2015., O, C-432/14, EU:C:2015:643, t. 31.).
- 57 Također valja pojasniti, s jedne strane, da se ne zahtijeva da su situacije istovjetne nego samo da su usporedive i, s druge strane, da se ispitivanje te usporedivosti ne smije provesti općenito i apstraktno nego posebno i konkretno s obzirom na predmet i cilj nacionalnog propisa kojim se uspostavlja predmetno razlikovanje (vidjeti u tom smislu presude od 10. svibnja 2011., Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, t. 42., od 12. prosinca 2013., Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, t. 33., od 15. svibnja 2014., Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, t. 67. i od 1. listopada 2015., O, C-432/14, EU:C:2015:643, t. 32.).
- 58 Stoga se usporedba situacija treba temeljiti na analizi koja je usredotočena na sva pravila nacionalnog prava kojima je uređen položaj, s jedne strane, zaposlenika s određenim invaliditetom i, s druge strane, državnih službenika s istim invaliditetom, kako to proizlazi iz mjerodavnih nacionalnih odredbi primjenjivih u konkretnom slučaju, imajući u vidu predmet zaštite od otkazivanja o kojemu je riječ u glavnom postupku.

- 59 U tom pogledu valja najprije naglasiti da, ističući posebnost zaštite predviđene bugarskim pravom, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je smisao te zaštite da specijalizirano tijelo ocijeni posljedice otkazivanja na zdravstveno stanje odnosno osobe te odluči hoće li ga odobriti.
- 60 Stoga je cilj propisa, poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku, zaštititi radnika, ne s obzirom na vrstu pravne veze na kojoj se temelji radni odnos već s obzirom na njegovo zdravstveno stanje.
- 61 Stoga, razlikovanje koje proizlazi iz takvog propisa između zaposlenika s određenim invaliditetom i državnih službenika s istim invaliditetom nije primjereno s obzirom na cilj koji se želi postići tim propisom, tim više što obje te kategorije osoba s invaliditetom mogu biti zaposlene u istom upravnom tijelu.
- 62 U odnosu na različito postupanje koje se spominje u glavnom postupku, na nacionalnom je sudu da provjeri pruža li se na temelju svih primjenjivih pravila nacionalnog prava državnim službenicima s invaliditetom razina zaštite koja je istovjetna onoj predviđenoj mehanizmom prethodnog odobrenja inspekcije rada u odnosu na zaposlenike s invaliditetom koji su zaposleni u sektoru javne uprave.
- 63 Naposljetku, ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi postojanje različitog postupanja između tih skupina osoba koje su u usporedivoj situaciji, konačno je na tom sudu, koji je jedini nadležan ocijeniti činjenice o kojima se raspravlja u postupku koji je pred njim pokrenut i tumačiti primjenljivo nacionalni propis, da utvrdi je li i u kojoj mjeri propis države članice, poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku, objektivno opravdan s obzirom na načelo jednakog postupanja.
- 64 Imajući u vidu gornje navode, na prvo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 7. stavak 2. Direktive 2000/78, u vezi s Konvencijom UN-a i općim načelom jednakog postupanja iz članka 20. i 21. Povelje, treba tumačiti na način da dopušta propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se zaposlenicima s određenom vrstom invaliditeta pruža posebna *ex ante* zaštita u slučaju otkazivanja a da pritom takvu zaštitu ne pruža državnim službenicima s istom vrstom invaliditeta, osim ako se utvrdi povreda načela jednakog postupanja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri. Prilikom te provjere usporedba situacija mora se temeljiti na analizi koja je usredotočena na sva mjerodavna pravila nacionalnog prava kojima je uređen položaj zaposlenika s određenim invaliditetom, s jedne strane, i državnih službenika s istim invaliditetom, s druge strane, imajući u vidu predmet zaštite od otkazivanja o kojem je riječ u glavnom postupku.

#### Četvrto pitanje

- 65 Četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita zahtijeva li, u slučaju negativnog odgovora na prvo i treće pitanje, obveza poštovanja prava Unije da se u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, proširi područje primjene nacionalnih pravila kojima se štite zaposlenici s određenom vrstom invaliditeta kako bi se ta pravila zaštite mogla primjenjivati i na državne službenike s istom vrstom invaliditeta.
- 66 U tom pogledu valja podsjetiti da, na temelju stalne sudske prakse, kada je utvrđena diskriminacija koja je u suprotnosti s pravom Unije te tako dugo dok se ne usvoje mjere koje ponovno uspostavljaju jednako postupanje, poštovanje načela jednakosti može biti osigurano jedino davanjem osobama koje se nalaze u nepovoljnijem položaju istih prednosti koje imaju osobe u privilegiranom položaju (presude od 26. siječnja 1999., Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, t. 57., od 22. lipnja 2011., Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, t. 51. i od 28. siječnja 2015., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, t. 46.). Osobe u nepovoljnijem položaju moraju stoga biti stavljene u istu situaciju kao i osobe koje imaju pravo koristiti predmetnu prednost (presuda od 11. travnja 2013., Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, t. 35.).

- 67 U tom je slučaju nacionalni sud dužan izuzeti iz primjene svaku diskriminatornu nacionalnu odredbu a da prethodno ne zatraži ili sačeka njezino ukidanje od strane zakonodavca i primijeniti na članove defavorizirane skupine isti sustav koji vrijedi za osobe iz druge kategorije (presude od 12. prosinca 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, t. 43., od 7. rujna 2006., Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, t. 46. te od 21. lipnja 2007., Jonkman i dr., C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, t. 39.). Tu je obvezu dužan izvršiti neovisno o tome postoje li u nacionalnom pravu odredbe iz kojih proizlazi njegova nadležnost da to učini (presuda od 7. rujna 2006., Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, t. 46.).
- 68 U tom pogledu Sud je pojasnio da to rješenje treba primijeniti samo u slučaju postojanja valjanog referentnog sustava (presude od 19. lipnja 2014., Specht i dr., C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 96. i od 28. siječnja 2015., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, t. 47.). O tome se radi u glavnom predmetu.
- 69 U slučaju da sud koji je uputio zahtjev utvrdi da nije poštovano načelo jednakog postupanja, proizlazilo bi da se članku 7. stavku 2. Direktive 2000/78, u vezi s Konvencijom UN-a, protivi propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku. Sustav koji se primjenjuje na zaposlenike s invaliditetom koji su u povoljnijem položaju prema sustavu koji je na snazi bio bi, stoga, jedini valjani referentni sustav. Prema tome, uspostavljanje jednakog postupanja u situaciji poput one u glavnom postupku obuhvaća davanje državnim službenicima s invaliditetom, koji su u nepovoljnijem položaju prema sustavu koji je na snazi, istih povlastica kao što su one kojima se mogu koristiti zaposlenici s invaliditetom, koji su prema tom sustavu u povoljnijem položaju, među ostalim, u pogledu posebne *ex ante* zaštite predviđene u slučaju otkazivanja koja uključuje obvezu poslodavca da prije raskidanja radnog odnosa zatraži prethodno odobrenje inspekcije rada (vidjeti analogijom presudu od 28. siječnja 2015., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, t. 48.).
- 70 Iz gornjih navoda proizlazi da na četvrto pitanje valja odgovoriti na način da, ako se članku 7. stavku 2. Direktive 2000/78 u vezi s Konvencijom UN-a i općim načelom jednakog postupanja protivi propis države članice, poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku, obveza poštovanja prava Unije zahtijeva da se proširi područje primjene nacionalnih pravila kojima se štite zaposlenici s određenom vrstom invaliditeta, kako bi se ta pravila zaštite mogla primijeniti i na državne službenike s istom vrstom invaliditeta.

#### *Drugo pitanje*

- 71 Drugim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev pita je li člankom 4. Direktive 2000/78, kao i njenim drugim odredbama, dopušteno uspostavljanje pravnog okvira posebne *ex ante* zaštite u slučaju otkazivanja zaposlenicima s određenim invaliditetom, u koji pritom nisu uključeni državni službenici s istim invaliditetom.
- 72 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku kojih, u okviru suradnje uspostavljene člankom 267. UFEU-a, sud koji upućuje zahtjev mora biti svjestan i kojih se mora strogo pridržavati izričito su navedeni u članku 94. Poslovnika Suda (presude od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 19. te od 10. studenoga 2016., Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, t. 61. i navedena sudska praksa).
- 73 Stoga, sud koji je uputio zahtjev mora navesti i točne razloge koji su ga naveli na to da postavi pitanje o tumačenju određenih odredaba prava Unije i da ocijeni nužnim uputiti prethodna pitanja Sudu. Isti je već presudio da je nužno da nacionalni sud pruži osnovna objašnjenja o razlozima zbog kojih je odabrao odredbe prava Unije čije tumačenje traži, kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredbi i nacionalnog propisa koje je primjenjivo u sporu koji je pred njime pokrenut (presude od 10. ožujka 2016., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, t. 115. i od 10. studenoga 2016., Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, t. 62.).

- 74 U tom pogledu treba istaknuti da podaci dostavljeni u zahtjevima za prethodnu odluku ne služe samo tomu da omogućе Sudu davanje korisnih odgovora sudu koji je uputio zahtjev već također da omogućе vladama država članica kao i drugim zainteresiranim strankama podnošenje očitovanja sukladno članku 23. Statuta Suda Europske unije (presuda od 10. studenoga 2016., *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, t. 63. te, u tom smislu, presuda od 5. srpnja 2016., *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 20.).
- 75 U predmetnom slučaju sud koji je uputio zahtjev samo je postavio drugo pitanje a da ga nije podrobnije pojasnio u obrazloženju odluke kojom se upućuju prethodna pitanja. Naime, taj sud samo općenito upućuje na članak 4. Direktive 2000/78, kao i na druge njezine odredbe, a da pritom ne uspostavlja vezu između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva o kojemu je riječ u glavnom postupku.
- 76 Odluka kojom se upućuju prethodna pitanja zbog takvih nedostataka ne omogućava ni vladama drugih država članica ni drugim zainteresiranim strankama u smislu članka 23. Statuta Suda Europske unije da podnesu korisna očitovanja o tom drugom pitanju niti Sudu da pruži koristan odgovor na navedeno pitanje radi rješavanja spora u glavnom postupku (vidjeti analogijom presudu od 10. studenoga 2016., *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, t. 66.).
- 77 U tim je okolnostima drugo pitanje nedopušteno.

### **Troškovi**

- 78 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

- Članak 7. stavak 2. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, zajedno s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom koja je odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2010/48/EZ od 26. studenoga 2009. i općim načelom jednakog postupanja, iz članka 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da dopušta propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se zaposlenicima s određenom vrstom invaliditeta pruža posebna *ex ante* zaštita u slučaju otkazivanja a da pritom takvu zaštitu ne pruža državnim službenicima s istom vrstom invaliditeta, osim ako se utvrdi povreda načela jednakog postupanja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri. Prilikom te provjere usporedba situacija mora se temeljiti na analizi svih pravila nacionalnog prava kojima je uređen položaj radnika zaposlenika s određenim invaliditetom, s jedne strane, i državnih službenika s istim invaliditetom, s druge strane, imajući u vidu predmet zaštite od otkazivanja o kojemu je riječ u glavnom postupku.**
- Ako se članku 7. stavku 2. Direktive 2000/78, u vezi s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom i općim načelom jednakog postupanja, protivi propis države članice, poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku, obveza poštovanja prava Unije zahtijeva da se proširi područje primjene nacionalnih pravila kojima se štite zaposlenici s određenom vrstom invaliditeta kako bi se ta pravila zaštite mogla primijeniti i na državne službenike s istom vrstom invaliditeta.**

Potpisi