Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 27. října 2016 [1]

Věc C-406/15

Peťa Milkova
proti
Izpalnitelen direktor Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko)]

„Řízení o předběžné otázce — Sociální politika — Rovné zacházení v zaměstnání a povolání — Vnitrostátní právní úprava, která v případě propuštění přiznává specifickou ochranu zaměstnancům se zdravotním postižením — Neexistence takových pravidel v případě úředníků se zdravotním postižením — Přípustnost — Směrnice 2000/78/ES — Články 4 a 7 — Úmluva Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením — Článek 5 odst. 2 — Rozšíření působnosti vnitrostátních pravidel ochrany na úředníky se zdravotním postižením“

I – Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) se týká výkladu směrnice 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání [2], a zejména jejích článků 4 a 7, jakož i čl. 5 odst. 2 Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva OSN o zdravotním postižení“) [3].

2. Tato žádost byla podána v návaznosti na žalobu, kterou podala Peťa Milkova proti rozhodnutí, jež vedlo k ukončení jejího služebního poměru z důvodu zrušení pracovního místa, které tato – zdravotně postižená – osoba zastávala v postavení úřednice. Peťa Milkova vytýká úřadu, který ji zaměstnával, že vůči ní neuplatnil bulharskou právní úpravu, která přiznává specifickou ochranu některým kategoriím nemocných před propuštěním, avšak pouze v případě, že tyto osoby pracují v zaměstnaneckém poměru.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice Rady ze dne 27. listopadu 2000 (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79).

3 — Úmluva byla přijata Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 13. prosince 2006 a vstoupila v platnost dne 3. května 2008.

3. Předkládající soud se táže Soudního dvora, zda je vnitrostátní právní úprava tohoto druhu slučitelná s výše uvedenými ustanoveními Úmluvy OSN o zdravotním postižení a směrnice 2000/78. V případě, že tomu tak není, táže se, zda povinnost členského státu řídit se těmito dvěma předpisy znamená, že v situaci, jaká nastala ve sporu v původním řízení, je nutno ochranu, která je podle vnitrostátních pravidel přiznána výlučně zaměstnancům se zdravotním postižením [4], uplatnit na úředníky se stejným druhem zdravotního postižení.

4. Úvodem poukazuji na to, že tato situace podle mého názoru nespadá do oblasti věcné působnosti směrnice 2000/78, a že tudíž v projednávané věci nebude namístě – a to ani ve světle Úmluvy OSN o zdravotním postižení – podávat výklad jejích ustanovení. Podpůrně však v tomto ohledu uvedu několik poznámek.

II – **Právní rámec**

A – *Mezinárodní právo*

5. Úmluva OSN o zdravotním postižení byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2010/48/ES [5] a Bulharská republika ji ratifikovala v roce 2012 [6].

6. Podle jejího čl. 1 prvního pododstavce je jejím účelem „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“. V druhém pododstavci tohoto článku jsou osoby se zdravotním postižením definovány jako „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“.

7. V článku 4 Úmluvy OSN o zdravotním postižení, který je nadepsán „Obecné závazky“, se v odstavci 1 uvádí, že „[s]táty, které jsou smluvní stranou této úmluvy, se zavazují zajistit a podporovat plnou realizaci všech lidských práv a základních svobod všem osobám se zdravotním postižením bez jakékoli diskriminace na základě zdravotního postižení […]“.

8. Podle článku 5 této úmluvy, který je nadepsán „Rovnost a nediskriminace“, platí, že:

„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.

[…]“

4 — Dodávám, že se dotčená bulharská právní úprava týká souboru „onemocnění“, jež opravňují k této ochraně, a nikoli výslovně „zdravotního postižení“, avšak že problematika, jež byla v projednávané věci předložena, je předkládajícím soudem posuzována perspektivou právě pojmu zdravotního postižení, neboť projednává spor, jehož subjektem je zdravotně postižená osoba.

5 — Rozhodnutí ze dne 26. listopadu 2009 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením Evropským společenstvím (Úř. věst. 2010, L 23, s. 35). Vyplývá z něj, že Unie koná pravidelné dialogy s výborem OSN, který je příslušný v této oblasti (viz dokument Komise s názvem „Zpráva o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie za rok 2015“, COM(2016) 265 final, s. 8, poznámka pod čarou č. 30).

6 — Zákon přijatý dne 26. ledna 2012 a zveřejněný v DV č. 12 ze dne 10. února 2012.

9. Článek 27 této úmluvy, který je nadepsán „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 živit se prací svobodně zvolenou nebo přijatou na trhu práce a na pracovní prostředí, které je otevřené, inkluzívní 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:

a) zakázat diskriminaci na základě zdravotního postižení ve všech otázkách týkajících se kterékoli formy zaměstnávání, včetně podmínek náboru, přijímání a zaměstnávání pracovníků, setrvání v zaměstnání, profesního postupu a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci;

[…]“

B – *Unijní právo*

10. V bodě 27 odůvodnění směrnice 2000/78 se uvádí, že „Rada v doporučení 86/379/EHS ze dne 24. července 1986 o zaměstnávání zdravotně postižených osob ve Společenství [7] 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[8] zdůraznila význam věnování zvláštní pozornosti zejména přijímání, udržování v zaměstnání, vzdělávání a celoživotnímu učení zdravotně postižených osob“.

11. Podle jejího článku 1 je „účelem [směrnice 2000/78] 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“.

12. Článek 2 směrnice 2000/78, nadepsaný „Pojem diskriminace“, uvádí ve svém odstavci 1, že pro účely této směrnice se „ ‚zásadou rovného zacházení‘ rozumí neexistence jakékoli přímé nebo nepřímé diskriminace na jakémkoli základě uvedeném v článku 1“. Odstavec 2 tohoto článku definuje pojmy „přímá diskriminace“ a „nepřímá diskriminace“ ve smyslu této směrnice.

13. V článku 3 zmíněné směrnice, který je nadepsán „Oblast působnosti“, se v odst. 1 písm. c) stanoví, že „[v] rámci pravomocí svěřených Společenství se tato směrnice vztahuje na všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, včetně veřejných subjektů, pokud jde o […] podmínky zaměstnání a pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování“.

14. Článek 4 této směrnice je nadepsán „Profesní požadavky“ a v odstavci 1 stanoví, že „[b]ez 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“.

15. Článek 7 směrnice 2000/78 je nadepsán „Pozitivní činnost“ a 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.

7 — Úř. věst. 1986, L 225, s. 43.

8 — Úř. věst. 1999, C 186, s. 3.

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.“

C – *Bulharské právo*

1. Kodeks na truda (zákoník práce)

16. V článku 328 odst. 1 bodu 2 kodeks na truda (zákoník práce)[9] se stanoví, že „zaměstnavatel může ukončit pracovní smlouvu písemnou výpovědí zaslanou pracovníkovi při dodržení lhůt stanovených v čl. 326 odst. 2 […] při zrušení pracovního místa“.

17. V odst. 1 bodu 3 jeho článku 333 nadepsaného „Ochrana v případě propuštění“ se stanoví, že „[v] případech podle [čl.] 328 odst. 1 bodů 2, 3, 5 a 11 […] může zaměstnavatel přistoupit k propuštění v jednotlivých případech pouze po předchozím souhlasu úřadu inspekce práce:

[…]

3. [u] pracovníka, který trpí nemocí uvedenou ve vyhlášce ministra zdravotnictví“.

2. Naredba nº 5/1987 (vyhláška č. 5/1987)

18. Článek 1 naredba nº 5/1987 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud, izdadena ot Ministerstvoto na narodnoto zdrave i Tsentralniyat savet na balgarskite profesionalni sayrééduzi (vyhláška č. 5/1987 o nemocích, při kterých pracovníci trpící těmito nemocemi požívají zvláštní ochrany podle čl. 333 odst. 1 zákoníku práce, vydaná ministerstvem pro veřejné zdraví a ústřední radou bulharských odborových svazů)[10] stanoví:

„V případě částečně likvidace, zrušení pracovních míst nebo přerušení 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:“ „ischemická choroba srdeční“, „aktivní forma tuberkulózy“, „onkologické onemocnění“, „nemoc z povolání“, „psychické onemocnění“ a „cukrovka“.

3. Zakon za administraciata (zákon o veřejné správě)

19. Článek 12 zakon za administraciata (zákon o veřejné správě)[11] zní takto:

„(1) Činnost veřejné správy vykonávají úředníci a zaměstnanci.

(2) Postup jmenování a postavení úředníků upravuje zákon.

(3) Pracovní smlouvy smluvních zaměstnanců veřejné správy se uzavírají podle zákoníku práce.“

9 — Zveřejněn byl v DV č. 26 ze dne 1. dubna 1986 a v DV č. 27 ze dne 4. dubna 1986 a v platnost vstoupil dne 1. ledna 1987.

10 — Vyhláška byla přijata dne 20. února 1987 a byla zveřejněna v DV č. 33 ze dne 28. dubna 1987.

11 — Zveřejněn byl v DV č. 130 ze dne 5. listopadu 1998 a v platnost vstoupil dne 6. prosince 1998.

4. Zakon za daržavnia služitel (zákon o veřejné službě)

20. Podle článku 1 zakon za darzhavnia sluzhitel (zákon o veřejné službě)[12] tento právní předpis upravuje „obsah a ukončení služebního poměru mezi státem a úředníkem v rámci výkonu služby a v souvislosti s ním, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“.

21. Článek 106 odst. 1 bod 2 tohoto zákona stanoví, že „[o]rgán oprávněný ke jmenování může ukončit služební poměr výpovědí s měsíční výpovědní dobou […] při zrušení pracovního místa“.

5. Zakon za zaštita ot diskriminacia (zákon na ochranu před diskriminací)

22. Podle předkládacího rozhodnutí je zakon za zaštita ot diskriminacia (zákon na ochranu před diskriminací)[13] právním aktem, který upravuje ochranu před všemi formami diskriminace a přispívá k zabránění diskriminaci tím, že provádí směrnice Společenství v oblasti rovného zacházení.

23. V článku 4 odst. 1 tohoto zákona se stanoví, že se „[z]akazuje […] jakákoli přímá nebo nepřímá diskriminace na základě […] zdravotního postižení […], nebo na základě jakékoliv jiné osobní charakteristiky, která je stanovena v zákoně nebo v mezinárodní smlouvě, jejíž stranou je Bulharská republika“.

24. V článku 21 tohoto zákona se stanoví, že „[z]aměstnavatel používá při výkonu svého práva jednostranně ukončit pracovní smlouvu podle čl. 328 odst. 1 bodů 2 až 5, 10 a 11, jakož i článku 329 zákoníku práce, nebo služební poměr podle čl. 106 odst. 1 bodů 2, 3 a 5 zákona o veřejné službě jednotná kritéria bez ohledu na osobní charakteristiky podle čl. 4 odst. 1,“.

III – **Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem**

25. Peťa Milkova trpí psychickým onemocněním, které u ní vedlo ke snížení pracovní schopnosti o 50 %.

26. Počínaje dnem 10. října 2012 pracovala ve služebním poměru úřednického charakteru u bulharského správního orgánu, konkrétně u Agencia za privatizacia i sledprivatizacionen kontrol (Agentura pro privatizaci a postprivatizační kontrolu, dále jen „Agentura“).

27. Vzhledem ke snížení počtu pracovních míst u Agentury ze 105 na 65 bylo P. Milkové písemně sděleno, že její služební poměr bude ukončen po uplynutí měsíční lhůty z důvodu zrušení pracovního místa, které zastávala. Rozhodnutím výkonného ředitele Agentury byl podle čl. 106 odst. 1 bodu 2 zákona o veřejné službě služební poměr Peti Milkové ukončen s účinností od 1. března 2014.

28. Peťa Milkova podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k Administrativen sad – Sofia grad (správní soud v Sofii, Bulharsko), v níž tvrdila, že se na její situace vztahuje ustanovení čl. 333 odst. 1 bodu 3 bulharského zákoníku práce, takže před ukončením jejího služebního poměru měl být o předchozí souhlas požádán úřad inspekce práce. Výkonný ředitel Agentury v žalobní odpovědi uvedl, že takový souhlas nebyl nutný, a že sporné rozhodnutí je tudíž zákonné.

29. Tento soud prvního stupně žalobu zamítl s odůvodněním, že P. Milkova se i přes své zdravotní postižení nemůže dovolávat specifické ochrany stanovené v čl. 333 odst. 1 bodu 3 zákoníku práce, neboť toto ustanovení se nevztahuje na ukončení služebního poměru úředníka.

12 — Zveřejněn byl v DV č. 67 ze dne 27. července 1999 a v platnost vstoupil dne 27. srpna 1999.

13 — Zveřejněn byl v DV č. 86 ze dne 30. září 2003 a v platnost vstoupil dne 1. ledna 2004.

30. Peťa Milkova podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu. Vzhledem k tomu, že měl Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) za to, že pro rozhodnutí sporu v původním řízení je nezbytný výklad ustanovení unijního práva, přijal dne 16. července 2015 rozhodnutí – doručené Soudnímu dvoru dne 24. července 2015 – jímž bylo přerušeno řízení a v němž byly Soudnímu dvoru položeny následující předběžné otázky:

„1) Umožňuje čl. 5 odst. 2 Úmluvy [OSN o zdravotním postižení], aby členské státy přijaly právní úpravu, která stanoví specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění zaměstnanců se zdravotním postižením, ale nevztahuje se na úředníky s týmž postižením?

2) Umožňují články 4 a ostatní ustanovení směrnice [2000/78], aby byl přijat právní rámec, který poskytuje specifickou ochranu *ex ante* v případě propuštění pouze zaměstnancům se zdravotním postižením, nikoli však úředníkům s týmž postižením?

3) Umožňuje článek 7 směrnice 2000/78, aby byla stanovena specifická ochrana *ex ante* v případě propuštění zaměstnanců se zdravotním postižením, která se však nevztahuje na úředníky s týmž postižením?

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* zaměstnanců se zdravotním postižením, bylo možno uplatnit i na úředníky s týmž postižením?“

31. Písemná vyjádření Soudnímu dvoru předložily bulharská vláda a Evropská komise. Dopisem ze dne 27. května 2016 byli zúčastnění uvedení v článku 23 statutu Soudního dvora vyzváni, aby písemně odpověděli na otázky položené Soudním dvorem. Peťa Milkova, bulharská vláda a Komise předložily v odpovědi na tyto otázky doplňující vyjádření. Ve věci nebylo nařízeno jednání.

IV – **Analýza**

A – *Úvodní poznámky*

1. Ke znění a dosahu relevantních ustanovení bulharského práva

32. Předkládající soud v odůvodnění svého rozhodnutí zdůrazňuje, že systém bulharského práva zásadně zaručuje ochranu osob se zdravotním postižením a vylučuje jakoukoli diskriminaci na základě zdravotního postižení[14], avšak v praxi konkrétně fungují pouze mechanismy týkající se omezeného okruhu osob se zdravotním postižením, a to ne všech těchto osob stejným způsobem.

33. Z článku 12 odst. 1 až 3 zákona o veřejné správě vyplývá, že správní úkoly, jako jsou ty, jež vykonává veřejný subjekt, u něhož P. Milkova pracovala před ukončením svého služebního poměru, mohou být svěřeny buď osobám, které mají postavení úředníka, nebo smluvním zaměstnancům, jež mají postavení zaměstnanců podléhajících zákoníku práce.

34. Je rovněž nesporné, že psychické onemocnění, jímž P. Milkova trpí, je uvedeno na seznamu chorob vyjmenovaných v článku 1 vyhlášky č. 5/1987 o nemocích, při kterých pracovníci trpící těmito nemocemi požívají zvláštní ochrany podle čl. 333 odst. 1 zákoníku práce. Pokud by tedy P. Milkova pracovala u Agentury jako zaměstnankyně, a nikoli jako úřednice, byla by jí tato ochrana přiznána.

14 — V souladu s články 6 a 48 bulharské Ústavy a s článkem 4 zákona na ochranu před diskriminací.

35. Podle tohoto článku 333 ve spojení s čl. 328 odst. 1 bodem 2 téhož zákoníku musí zaměstnavatel, aby mohl propustit zaměstnance trpícího určitým druhem zdravotního postižení z důvodu zrušení jeho pracovního místa, požádat o předchozí souhlas úřad inspekce práce, který je příslušný k posuzování dopadů zamýšleného propuštění na zdravotní stav dotčené osoby a jenž toto propuštění může v případě nutnosti zakázat [15].

36. Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) upřesňuje, že zákon o veřejné službě neobsahuje obdobné ustanovení ve prospěch zdravotně postižených úředníků a že ani vnitrostátní judikatura nepřiznává P. Milkové právo na takovou ochranu *ex ante*. Podle této ustálené judikatury nelze ochranná opatření stanovená v čl. 333 odst. 1 zákoníku práce uplatnit – a to ani obdobně – ve prospěch úředníka, neboť zákon o veřejné službě na uvedené ustanovení výslovně neodkazuje.

37. Předkládající soud zdůrazňuje, že další ochrana poskytovaná tímto zákoníkem práce všem osobám s určitým druhem zdravotního postižení, která byla zavedena v roce 1987, byla upřena úředníkům s vydáním zákona o veřejné službě v roce 1999, aniž to autor návrhu předmětného zákona výslovně zdůvodnil. Tato ochrana však byla zachována pro všechny zaměstnance, a to i ve veřejnoprávní oblasti, a tento právní stav přetrval i po přistoupení Bulharské republiky k Unii ke dni 1. ledna 2007.

38. Kritérium, na jehož základě podléhají spornému rozdílnému zacházení osoby se stejným zdravotním postižením, tak souvisí s postavením úředníka či zaměstnance, jelikož nárok na ochranu na základě předmětných opatření mají všechny osoby, jež uzavřely pracovní smlouvu, bez ohledu na skutečnost, zda jsou zaměstnány soukromým či veřejným subjektem. Zdůrazňuji, že dokumenty Komise jsou v tomto ohledu matoucí, když uvádějí, že rozlišování se provádí na základě toho, zda uvedené osoby pracují v soukromém či veřejném sektoru [16].

39. Předkládající soud dodává, že zákon na ochranu před diskriminací, který byl přijat za účelem provedení směrnic Společenství upravujících tuto oblast [17], obsahuje argument ve prospěch přístupu, kdy je v případě ukončení služebního poměru z důvodu zrušení pracovního místa zastávaného zdravotně postiženou osobou uplatňováno rozdílné zacházení podle toho, zda je zaměstnavatel soukromým či veřejným subjektem. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že článek 21 zmíněného zákona tyto dva předpoklady rozlišuje, a to i přes obecný požadavek, aby zaměstnavatel v případě, kdy využije svého práva na jednostranné ukončení pracovní smlouvy či služebního poměru s takovou osobou, uplatňoval stejná kritéria.

40. Tento soud uvádí, že mu není známo, v jakém rozsahu dovolují ustanovení Úmluvy OSN o zdravotním postižení, Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a směrnice 2000/78, jež podle něj stanovily společné podmínky týkající se rovného zacházení se všemi zdravotně postiženými osobami, zachování tohoto právního stavu v bulharském právu, z něhož vyplývá rozdílné zacházení se dvěma skupinami zranitelných pracovníků, kteří se však nacházejí v obdobné situaci ukončení pracovního či služebního poměru.

2. K předmětu a pořadí posuzování předběžných otázek

41. Ačkoli se předkládající soud táže Soudního dvora na prvním místě na možné dopady čl. 5 odst. 2 Úmluvy OSN o zdravotním postižení na projednávanou věc, považuji – stejně jako Komise – za vhodné se touto otázkou zabývat až po posouzení problematiky použitelnosti a výkladu ustanovení směrnice 2000/78, která je společná druhé a třetí předběžné otázce.

15 — Bulharská vláda ve svých písemných vyjádřeních dodává, že význam úřadu inspekce práce spočívá v tom, že je třetí osobou nezávislou na stranách pracovní smlouvy a že možnost povolit či nepovolit propuštění posuzuje nejen s ohledem na dopad na zdravotní stav pracovníka, ale také s ohledem na jiné faktory, jako je možnost obsadit jiné vhodné pracovní místo u téhož zaměstnavatele.

16 — Tuto nepřesnost rovněž zdůraznila P. Milkova ve své písemné odpovědi na otázky položené Soudním dvorem.

17 — Poukazuji na to, že čl. 4 odst. 1 tohoto zákona neobsahuje taxativní výčet zakázaných důvodů diskriminace, neboť obsahuje obrat „na základě jakékoliv […] osobní charakteristiky, která je stanovena v zákoně nebo v mezinárodní smlouvě, jejíž stranou je Bulharská republika“.

42. První položenou otázku je totiž nutno chápat tak, že se týká v podstatě případného výkladu směrnice 2000/78 ve světle uvedené úmluvy, což je relevantní pouze v případě, pokud je tato směrnice skutečně použitelná, a tak tomu podle mého názoru – z důvodů, jež uvedu níže – není.

43. Konečně poukazuji na to, že čtvrtá předběžná otázka, která je uvozena podmínkovou formulací, má vůči otázkám předchozím podpůrnou povahu a podle mého názoru na ni ve světle odpovědí, které je třeba na tyto otázky poskytnout, nebude nutno odpovídat.

B – *K požadovanému výkladu ustanovení směrnice 2000/78 (druhá a třetí otázka)*

1. K nepoužitelnosti směrnice 2000/78 na projednávanou věc

44. Druhá a třetí předběžná otázka se týkají toho, zda ustanovení směrnice 2000/78, konkrétně její články 4 a 7, umožňují členskému státu přijmout takovou právní úpravu, jako je bulharský právní předpis, který je předmětem ve věci v původním řízení, jež zaměstnancům trpícím některými onemocněními přiznává v případě propuštění specifickou ochranu *ex ante*, ale nevztahuje se na úředníky s týmiž druhy zdravotního postižení.

45. Je tudíž zapotřebí se těmito otázkami zabývat společně a nejprve posoudit, zda se směrnice 2000/78 skutečně použije za situace, jaká nastala ve sporu v původním řízení.

46. Jak uvádí bulharská vláda a Komise, je pravda, že se tato směrnice na základě jejího čl. 3 odst. 1 písm. c) vztahuje „[v] rámci pravomocí svěřených [Unii] […] na všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, včetně veřejných subjektů, pokud jde o […] podmínky zaměstnání a pracovní podmínky [mezi něž patří i podmínky] propouštění a odměňování“. Režim, jakému byla P. Milkova podrobena veřejným subjektem, u něhož byla zaměstnána, při ukončení jejího služebního poměru, tedy může v tomto rozsahu spadat do věcné působnosti uvedené směrnice. Kromě toho je nepochybné, že pojem „zdravotní postižení“ ve smyslu směrnice 2000/78, tak jak byl vymezen Soudním dvorem [18], se vztahuje na psychické onemocnění, jímž P. Milkova trpí.

47. Stejně jako Komise se však domnívám, že směrnice 2000/78 se na spor vykazující specifika situace P. Milkové nepoužije, neboť ustanovení této směrnice se nevztahují na kritérium, na němž bylo založeno rozdílné zacházení, na něž si P. Milkova stěžuje.

48. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že spor v původním řízení se vyznačuje tím, že P. Milkové nebylo uplatnění bulharské právní úpravy poskytující specifickou ochranu zaměstnancům trpícím takovými nemocemi, jako je psychické onemocnění, při ukončení jejich pracovní smlouvy, upřeno na základě jejího zdravotního postižení, ale na základě pouhé skutečnosti, že měla postavení úředníka, a nikoliv postavení zaměstnance, jež tato právní úprava požaduje [19].

49. Předkládající soud připouští, že sporné rozdílné zacházení není v projednávané věci založeno na „osobní charakteristice“, jakou představuje zdravotní postižení [20], ale že vychází z okolnosti, že obě skupiny zdravotně postižených osob, které se zde nacházejí v rozdílné situaci – zdravotně postižení zaměstnanci a zdravotně postižení úředníci – vykonávají svou pracovní činnost v rámci odlišných právních rámců – jedni na základě pracovní smlouvy a druzí na základě statutu úředníka.

18 — Tedy „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“. Viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2013, Komise v. Itálie (C-312/11, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, EU:C:2013:446, bod 56), a ze dne 18. prosince 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, bod 53 a citovaná judikatura).

19 — Viz body 35 až 38 tohoto stanoviska.

20 — Výraz „osobní charakteristika“ je použit v článcích 4 a 21 bulharského zákona na ochranu před diskriminací. Výraz „vlastnost“ je použit v bodě 23 odůvodnění a v článku 4 směrnice 2000/78, zejména v souvislosti se zdravotním postižením.

50. Předkládající soud však považuje za možné, že taková vnitrostátní právní úprava a judikatura, jaké se použijí ve sporu v původním řízení, nejsou slučitelné s požadavky unijního práva na zajištění rovnosti v zaměstnání a povolání pro všechny zdravotně postižené osoby. Právě toto je důvodem, proč žádá o výklad ustanovení směrnice 2000/78.

51. V tomto ohledu připomínám, že z názvu a odůvodnění i z obsahu a účelu směrnice 2000/78 v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora vyplývá, že tato směrnice má za cíl vytvořit obecný rámec pro zajištění rovného zacházení v zaměstnání a povolání pro každého, a to tím, že poskytuje účinnou ochranu před *diskriminací na základě jednoho z důvodů uvedených v článku 1*[21], k nimž patří i zdravotní postižení. Článek 2 této směrnice tak výslovně stanoví, že aby tvrzená diskriminace spadala do oblasti působnosti tohoto právního předpisu, musí se jednat o diskriminaci „na jakémkoli základě uvedeném v článku 1“.

52. Mezi důvody diskriminace, na něž se směrnice 2000/78 konkrétně zaměřuje, však není uvedena zvláštní povaha pracovního poměru, což je kritérium, na jehož základě byla žalobkyně v původním řízení vystavena rozdílnému zacházení, v jehož důsledku byla vyloučena z ochrany stanovené v čl. 333 odst. 1 bulharského zákoníku práce pro zdravotně postižené zaměstnance, přičemž vnitrostátní judikatura odmítá rozšířit uplatnění tohoto ustanovení na úředníky.

53. Z judikatury Soudního dvora navíc vyplývá, že s ohledem na znění článku 13 ES (nyní článek 19 SFEU), který je základem pro směrnici 2000/78[22], nemůže být oblast působnosti této směrnice rozšířena na základě analogie – a to ani prostřednictvím poukazu na obecnou zásadu zákazu diskriminace[23] – nad rámec diskriminace na základě důvodů *uvedených taxativním způsobem* v jejím článku 1[24].

54. K omezujícím důvodům, na jejichž základě tato směrnice zakazuje jakoukoli diskriminaci, tak nelze přidávat nové kritérium rozlišování, jakým je v projednávané věci typ pracovního poměru zdravotně postižené osoby. Z toho vyplývá, že zásada zákazu diskriminace, tak jak ji upravuje směrnice 2000/78, se nevztahuje na případné rozdílné zacházení se zaměstnanci veřejného subjektu, kteří jsou v služebním poměru, a smluvními zaměstnanci ve veřejném či soukromém sektoru, jakého byla podle předkládacího rozhodnutí předmětem P. Milkova. V tomto smyslu připomínám, že Soudní dvůr již z oblasti působnosti této směrnice vyloučil rozdílné zacházení na základě socioprofesní kategorie, do níž dotčené osoby patří[25].

21 — Viz rozsudky ze dne 11. dubna 2013, HK Danmark (C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, bod 35); ze dne 18. prosince 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, bod 50); ze dne 21. května 2015, SCMD (C-262/14, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, EU:C:2015:336, bod 18), a ze dne 28. července 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, bod 32 a citovaná judikatura).

22 — Článek 13 ES (nyní článek 19 SFEU), který představuje právní základ uvedené směrnice, svěřuje Společenství pravomoc „přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace“, a tento seznam je tudíž taxativní. Viz zejména rozsudky ze dne 17. července 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, body 38 a 46), a ze dne 7. července 2011, Agafiței a další (C-310/10, EU:C:2011:467, bod 35).

23 — Připomeňme, že zásada zákazu diskriminace je jednou z obecných zásad unijního práva. Viz rozsudky ze dne 11. července 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, bod 56), a ze dne 18. prosince 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, bod 32).

24 — Viz zejména rozsudky ze dne 17. července 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, bod 46); ze dne 18. prosince 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, bod 36), a ze dne 21. května 2015, SCMD (C-262/14, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, EU:C:2015:336, body 28 a 29).

25 — Viz rozsudky ze dne 7. července 2011, Agafiței a další (C-310/10, EU:C:2011:467, body 31 až 36), a ze dne 21. května 2015, SCMD (C-262/14, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, EU:C:2015:336, body 25 až 31), v nichž Soudní dvůr konstatoval, že se směrnice 2000/78 nevztahuje na diskriminaci na základě socioprofesní kategorie, jako je status důchodce či místo výkonu práce dotyčné osoby. Viz obdobně usnesení ze dne 7. března 2013, Rivas Montes (C-178/12, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, EU:C:2013:150, body 43 a 44), z něhož vyplývá, že rozdíl v zacházení mezi zaměstnanci, kteří jsou ve služebním poměru, a smluvními zaměstnanci nespadá pod zásadu zákazu diskriminace zakotvenou v rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, která je uvedena v příloze směrnice 1999/70/ES o této rámcové dohodě (Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368).

55. Upřesňuji, že podle mého názoru nepostačuje pouhá skutečnost, že je dotčená osoba zdravotně postižená, k tomu, aby se v projednávané věci uplatnila směrnice 2000/78. V tomto ohledu zdůrazňuji, že Soudní dvůr konstatoval, že „[z]ásada rovného zacházení zakotvená v uvedené směrnici se totiž v […] oblasti [zaměstnání a povolání] použije nikoli na určenou kategorii osob [jakou jsou osoby se zdravotním postižením], ale v závislosti na důvodech uvedených v jejím článku 1“ [26].

56. Ačkoli bylo připuštěno, že rozsah působnosti směrnice 2000/78 nelze – pokud jde o zmíněné důvody – vykládat restriktivně, nemění to podle mého názoru nic na tom, že její ustanovení upravují pouze ta porušení zásady zákazu diskriminace, tak jak je pojímána v této směrnici, jež se skutečně – byť nepřímo [27] – opírají o jedno z možných hledisek diskriminace, jejichž taxativní seznam tento právní předpis stanoví. Tak tomu však ve sporu v původním řízení není, neboť jak konstatoval sám předkládající soud, s P. Milkovou nebylo zacházeno rozdílně na základě jejího zdravotního postižení, což je jediný ze stanovených důvodů, jenž je v projednávané věci relevantní, nýbrž na základě jejího postavení úřednice.

57. Dodávám, že skutečnost, že v roce 2008 byly zahájeny legislativní práce s cílem změnit věcnou působnost směrnice 2000/78, tuto analýzu nijak nezpochybňuje [28]. Bylo totiž zamýšleno zavést uplatňování zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci „jinde než na trhu práce“ [29], nikoli však rozšířit seznam důvodů diskriminace, jež jsou v této směrnici stanoveny taxativním způsobem, přičemž postup byl stejný v případě dvou dalších směrnic týkajících se zákazu diskriminace, na které tento návrh revize rovněž navazuje [30].

58. Vzhledem k tomu, že je tudíž rozdílné zacházení mezi zdravotně postiženými zaměstnanci a zdravotně postiženými úředníky, které je předmětem věci v původním řízení, založeno na povaze pracovních poměrů mezi těmito dvěma kategoriemi zranitelných pracovníků a jejich zaměstnavatelem, a jelikož toto rozlišovací kritérium není uvedeno na taxativním seznamu důvodů diskriminace stanoveném v článku 1 směrnice 2000/78, nelze podle mého názoru tento právní předpis uplatnit na situaci, jaká vedla ke sporu, jenž byl předložen předkládajícímu soudu.

59. Za této situace není podle mého názoru namístě podávat výklad ustanovení směrnice 2000/78, jež jsou uvedena ve druhé a třetí předběžné otázce. Níže uvedené úvahy tudíž budou uvedeny pouze pro případ, že by se Soudní dvůr rozhodl požadovaný výklad provést.

26 — Viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, body 38 a násl.), v němž Soudní dvůr zdůraznil, že z ustanovení směrnice 2000/78 nevyplývá, že by zásada rovného zacházení, kterou má tato směrnice zaručit, byla omezena pouze na osoby, které jsou samy zdravotně postiženy ve smyslu této směrnice.

27 — V rozsudku ze dne 17. července 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, body 43 a násl.), Soudní dvůr konstatoval, že propuštění zaměstance, který není osobou zdravotně postiženou, náleží do oblasti osobní působnosti směrnice 2000/78, pokud je prokázáno, že nepříznivé zacházení, jemuž je tento zaměstnanec vystaven ve srovnání s jinými osobami, jež se nacházejí ve srovnatelné situaci, *se zakládá na zdravotním postižení jeho dítěte*, jemuž tento zaměstnanec poskytuje převážnou část potřebné péče.

28 — Viz návrh směrnice Rady ze dne 2. července 2008 o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci [KOM(2008) 426 v konečném znění, s. 2 a 7]. Dodávám, že tento návrh byl během června 2016 předmětem nových diskusí v Radě.

29 — A to v oblastech mimo profesní oblast, jako sociální ochrana, sociální výhody, vzdělávání, přístup ke zboží a službám, včetně bydlení, a jejich dodávka [viz bod 9 odůvodnění a článek 3 návrhu směrnice, KOM(2008) 426 v konečném znění, s. 14 a 19].

30 — Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. 2000, L 180, s. 22; Zvl. vyd. 20/01, s. 23), a směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování (Úř. věst. 2004, L 373, s. 37), zakazují také diskriminaci na základě důvodů konkrétně uvedených v jejich názvu.

2. K případnému dopadu Listiny na projednávanou věc

60. Předkládající soud stručně zmiňuje Listinu v odůvodnění svého rozhodnutí, aniž by však jakýmkoli způsobem rozvedl, do jaké míry by tato norma unijního práva mohla hrát roli s ohledem na skutečnosti sporu v původním řízení. Neuvádí žádné argumenty ohledně toho, jaký dopad by na projednávanou věc mohlo mít nějaké ustanovení tohoto právního aktu, který ostatně není předmětem položených otázek. Ani písemná vyjádření předložená Soudnímu dvoru neobsahují v tomto ohledu žádné konkrétnější vyjádření [31].

61. Z ustálené judikatury přitom vyplývá, že základní práva zaručená Listinou se uplatní pouze v situacích, které se řídí unijním právem, a že Soudní dvůr musí mít k dispozici veškeré informace umožňující dospět k závěru, že sporná situace spadá do oblasti působnosti unijního práva, aby se mohl vyjádřit k výkladu ustanovení Listiny [32]. Jelikož předkládající soud nedoložil, že by cílem vnitrostátních pravidel, jimiž se řídí základ sporu v původním řízení [33], bylo přímo a konkrétně provést uvedená ustanovení unijního práva, měl by Soudní dvůr podle mého názoru na základě článku 51 Listiny [34]konstatovat, že není namístě zabývat se slučitelností těchto pravidel se základními právy v Listině stanovenými [35].

62. Případný výklad ustanovení unijního práva – v projednávané věci článků směrnice 2000/78 uvedených ve druhé a třetí předběžné otázce – ve světle ustanovení Listiny – konkrétně článků 20, 21, 26 či 30 [36] – je nadto možný pouze v mezích pravomocí přiznaných Soudnímu dvoru, jež zde závisí na oblasti věcné působnosti této směrnice. Případně dovolávaná ustanovení Listiny totiž nemohou sama o sobě zakládat pravomoc Soudního dvora k rozhodnutí o právní situaci, která nespadá do oblasti působnosti unijního práva [37].

63. Poukazuji na to, že předkládací rozhodnutí uvádí rovněž zásadu zakazující veškerou diskriminaci zdravotně postižených osob. V tomto ohledu připomínám, že když byla Soudnímu dvoru předložena předběžná otázka, jejímž předmětem byl výklad obecné zásady zákazu diskriminace na základě věku, tak jak je zakotvena v článku 21 Listiny a konkretizována ve směrnici 2000/78 [38], byla tato otázka

31 — Bulharská vláda se omezuje na citaci článku 26 Listiny, který se týká „[z]ačlenění osob se zdravotním postižením“, v oddílu jejích písemných vyjádření, který nese název „právní rámec“, zatímco odpovídající oddíl předkládacího rozhodnutí obsahuje citaci článků 21 a 30 Listiny, jež se týkají „[z]ákazu diskriminace“ a „[o]chrany v případě neoprávněného propuštění“.

32 — Viz zejména rozsudek ze dne 13. června 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, body 56 a 57).

33 — A to čl. 333 odst. 1 bodu 3 ve spojení s čl. 328 odst. 1 bodem 2 zákoníku práce, jakož i čl. 106 odst. 1 bodu 2 zákona o veřejné službě, tak jak je vykládá bulharská judikatura.

34 — Zmíněný článek 51, který definuje „[o]blast použití“ Listiny, uvádí ve svém odstavci 1, že ustanovení této Listiny „jsou […] určena […] členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie“, a ve svém odstavci 2, že Listina „nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie“. Soudní dvůr v tomto ohledu konstatoval, že „[p]ro určení, zda vnitrostátní právní úprava spadá do uplatňování unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, je třeba kromě dalších skutečností ověřit, zda má uvedená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímo ovlivnit, a zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit“ (rozsudek ze dne 6. března 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, bod 25).

35 — Viz zejména rozsudky ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další (C-87/12, EU:C:2013:291, body 40 až 43); ze dne 6. března 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, body 20 až 33), a ze dne 10. července 2014, Julián Hernández a další (C-198/13, EU:C:2014:2055, body 32 až 37).

36 — Zmíněný článek 20 stanoví, že „[p]řed zákonem jsou si všichni rovni“, čl. 21 odst. 1, že se „[z]akazuje […] jakákoli diskriminace založená zejména na […] zdravotním postižení“, článek 26, že „Unie uznává a respektuje právo osob se zdravotním postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti“, a článek 30, že „[k]aždý pracovník má v souladu s právem Unie a s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo na ochranu před neoprávněným propuštěním“.

37 — Viz zejména rozsudky ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 40), a ze dne 10. července 2014, Julián Hernández a další (C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 32 a citovaná judikatura), jakož i usnesení ze dne 23. února 2016, Garzón Ramos a Ramos Martín (C-380/15, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, EU:C:2016:112, bod 25).

38 — V rozsudku ze dne 19. dubna 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, body 23 a 24) Soudní dvůr konstatoval, že „samotná *směrnice 2000/78* nezakotvuje obecnou zásadu zákazu diskriminace na základě věku, nýbrž *ji pouze konkretizuje pro oblast zaměstnání a práce, takže rozsah ochrany poskytované touto směrnicí nejde nad rámec ochrany poskytované touto zásadou*. Normotvůrce Evropské unie tuto směrnici přijal, aby *podrobněji vymezil právní rámec* usnadňující uplatňování zásady rovného zacházení in concreto a *zejména vymezil jednotlivé výjimky z uvedené zásady* tím, že jasněji definoval oblasti, kde se tyto výjimky uplatní“. Dodal, že „[*tato zásada*] *se může* v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, *uplatnit pouze v případě, že se na tuto situaci vztahuje zákaz diskriminace stanovený ve směrnici 2000/78*“ (kurziva provedena autorem stanoviska).

posuzována výlučně s ohledem na tuto směrnici [39], zejména v rámci sporů mezi jednotlivcem a vnitrostátním správním orgánem, což je i případ projednávané věci. Stejný přístup by měl být logicky zvolen, pokud jde o zásadu zákazu diskriminace na základě zdravotního postižení, která je rovněž zakotvena v článku 21 Listiny a konkretizována ve směrnici 2000/78.

64. Vzhledem k tomu, že tato směrnice není podle mého názoru použitelná za okolností, jaké nastaly ve sporu v původním řízení, kdy je předmětné rozlišování – jak jsem vyložil výše [40] – založeno na jiném kritériu, než jsou kritéria taxativně stanovená v jejím článku 1, mám za to, že ustanovení uvedené směrnice nemohou být v rámci projednávané věci předmětem výkladu ve světle ustanovení Listiny.

65. S ohledem na všechny tyto skutečnosti se domnívám, že v projednávané věci není namístě podávat výklad článků 4 a 7 směrnice 2000/78, a to ani ve světle ustanovení Listiny. Podpůrně nicméně uvedu několik poznámek pro případ, že by se Soudní dvůr s tímto závěrem neztotožnil.

3. K podpůrnému výkladu uvedených ustanovení směrnice 2000/78

66. Úvodem zdůrazňuji, že se bulharská vláda ve svých vyjádřeních obšírně věnovala ustanovení čl. 2 odst. 5 směrnice 2000/78 [41] s cílem doložit přípustnost takové právní úpravy, jaká je předmětem věci v původním řízení, z hlediska tohoto ustanovení [42]. Vzhledem k tomu, že však předkládající soud o jeho výklad ani v rámci předběžných otázek položených Soudního dvoru, ani v odůvodnění svého předkládacího rozhodnutí výslovně nepožádal [43] a že v tomto ohledu neuvedl – a to ani implicitně – žádné skutečnosti [44], mám za to, že není nutné, abych se k této otázce byť pouze podpůrně vyjadřoval. Uvedu pouze, že – jak připouští bulharská vláda – zmíněné ustanovení čl. 2 odst. 5 je v judikatuře Soudního dvora vykládáno restriktivně, protože zavádí výjimku ze zásady zákazu diskriminace [45].

67. Pokud jde o článek 4 směrnice 2000/78, který je výslovně zmíněn ve druhé předběžné otázce, podotýkám, že předkládající soud neuvádí žádné vysvětlení ohledně potřebnosti výkladu tohoto ustanovení k rozhodnutí sporu, který mu byl předložen [46]. Pouze bulharská vláda předložila vyjádření k odstavci 1 tohoto článku, v němž připomíná, že Soudní dvůr konstatoval, že toto ustanovení je nutno vykládat striktně, neboť umožňuje odchýlit se od zásady zákazu diskriminace [47], a tvrdí, že tento odstavec dovoluje přijmout vnitrostátní právní úpravu, která je v projednávané věci dotčena [48].

39 — Viz zejména rozsudky ze dne 11. listopadu 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, body 23 a 24); ze dne 13. listopadu 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, bod 25); ze dne 21. ledna 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, body 16 a 17), a ze dne 2. června 2016, C (C-122/15, EU:C:2016:391, body 18 a 28 až 30).

40 — Viz body 51 a následující tohoto stanoviska.

41 — Podle tohoto odstavce se směrnice 2000/78 „nedotýká opatření stanovených vnitrostátními právními předpisy, která jsou v demokratické společnosti nutná pro veřejnou bezpečnost, udržování veřejného pořádku a předcházení trestním činům, pro ochranu zdraví a ochranu práv a svobod ostatních lidí“.

42 — Tato vláda poukazuje zejména na to, že „stabilita služebního poměru, která je zakotvena v zákoně o veřejné službě, zajišťuje účinné a předvídatelné plnění úkolů veřejné správy v zájmu společnosti a zachování veřejného pořádku“.

43 — Je pravda, že – jak uvádí tato vláda – druhou předběžnou otázkou je Soudní dvůr dotazován, zda „člán[ek] 4 a ostatní ustanovení směrnice [2000/78] [připouštějí]“ takovou právní úpravu, avšak mám za to, že tento obrat se týká zejména výkladu článku 4 ve spojení s dalšími ustanoveními této směrnice.

44 — Soudní dvůr totiž může ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžit ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (viz zejména rozsudky ze dne 1. října 2015, Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, bod 34, a ze dne 29. září 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, bod 43), avšak tyto poznatky podle všeho v projednávané věci, pokud jde případný výklad uvedeného čl. 2 odst. 5, chybí.

45 — Viz zejména rozsudek ze dne 12. prosince 2013, Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, bod 46 a citovaná judikatura).

46 — V souladu s článkem 94 jednacího řádu Soudního dvora 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 vnitrostátními právními předpisy použitelnými na spor v původním řízení (viz zejména rozsudky ze dne 10. března 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, bod 115, a ze dne 5. července 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, body 19 a 20).

47 — Viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, bod 47 a citovaná judikatura).

48 — Tato vláda opírá svou argumentaci v tomto ohledu o „stávající ochranu práv osob se zdravotním postižením, která je zakotvena v zákoně o veřejné službě“, a o „nutnost zaručit nezbytné podmínky umožňující veřejné správě účinné a předvídatelné plnění úkolů v zájmu společnosti“.

68. Vzhledem k okolnostem sporu v původním řízení mi není jasné, do jaké míry by případně mohl být článek 4 směrnice 2000/78 v projednávané věci uplatněn a jak by tedy mohl být jeho výklad užitečný ve věci samé. Tento článek totiž umožňuje, aby rozdílné zacházení nepředstavovalo 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“ [49]. Bulharská právní úprava, o niž v projednávané věci jde, přitom zavádí rozdíl v zacházení tím, že poskytuje specifickou ochranu zaměstnancům, a nikoli úředníkům, avšak její zvláštností je, že se uplatní rovněž na zaměstnance pracující ve veřejném sektoru, kteří jsou tak způsobilí k plnění týchž pracovních úkolů jako úředníci. Rozlišující hledisko v tomto případě není spojeno s „vlastností“, která by „souvisela s jedním z důvodů uvedených v článku 1“ směrnice 2000/78 a jež by představovala „podstatný a určující profesní požadavek“ v souladu s podmínkami uplatnění zmíněného článku 4, jež byly definovány judikaturou Soudního dvora [50].

69. V každém případě podle mého názoru nelze z obsahu tohoto článku 4, tak jak je vykládán v předchozích rozsudcích Soudního dvora, žádným způsobem dovodit, že by taková vnitrostátní právní úprava byla neslučitelná s požadavky unijního práva.

70. Pokud jde o článek 7 směrnice 2000/78, který je předmětem třetí předběžné otázky, uvádí předkládající soud, že „[n]ení […] jasné, do jaké míry ustanovení přijatá Bulharskou republikou, která představují zvláštní opatření na ochranu osob se zdravotním postižením, avšak pouze těch, kteří jsou zaměstnanci, a to i v případě jejich zaměstnání ve veřejné službě, představují pozitivní činnost ve smyslu [tohoto] článku 7“.

71. V tomto ohledu zdůrazňuji, že odstavec 1 zmíněného článku 7 uvádí, že „zásada rovného zacházení [nebrání] žádnému členskému státu zachovávat nebo přijímat zvláštní opatření pro předcházení nevýhodám souvisejícím s kterýmkoli z důvodů uvedených v článku 1 a pro jejich vyrovnání“, a to za účelem „zajištění plné rovnosti v profesním životě“ [51]. Odstavec 2 tohoto článku 7 stvrzuje tuto možnost přijetí pozitivních opatření konkrétně ve prospěch zdravotně postižených osob [52], pokud jsou tato opatření určena k ochraně zdraví a bezpečnosti při práci nebo na podporu zařazení těchto osob do pracovního prostředí [53].

49 — Kurziva provedena autorem stanoviska. Stejně tak bod 17 odůvodnění směrnice 2000/78 uvádí, že tato směrnice „nevyžaduje, aby osoba, která není kvalifikovaná, schopná a k dispozici pro výkon podstatných funkcí daného pracovního místa nebo k absolvování daného vzdělávání, byla přijata, povýšena nebo zůstala zaměstnána nebo se účastnila odborného vzdělávání“.

50 — Viz rozsudek ze dne 13. září 2011, Prigge a další (C-447/09, EU:C:2011:573, bod 66 a citovaná judikatura).

51 — Viz také bod 26 odůvodnění směrnice 2000/78.

52 — V rozsudku ze dne 17. července 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, body 40 a 42), Soudní dvůr uvedl, že se zde jedná „o ustanovení, která se týkají opatření pozitivní diskriminace ve prospěch samotné zdravotně postižené osoby“.

53 — Z článku 2 odst. 2 bodu ii) směrnice 2000/78 vyplývá, že taková opatření přijatá ve prospěch osob se zdravotním postižením nepředstavují nepřímou diskriminaci.

72. Tato ustanovení, jež chrání svrchovanost členských států[54], přiznávají těmto členským státům možnost přijímat opatření k pozitivní nápravě stávajících faktických nerovností a neukládají jim k tomu povinnost. Jak již bylo zdůrazněno v rámci přípravných prací ke směrnici 2000/78[55], „rovnost v zacházení může být sama o sobě nedostatečná, pokud nevede ke skutečné rovnosti“[56], a „může si vyžádat i přiznání zvláštních práv určitým skupinám osob“[57].

73. Stejně jako bulharská vláda a Komise se domnívám, že pokud Soudní dvůr dospěje k závěru, že právní úprava, jaká je předmětem věci v původním řízení, spadá do oblasti působnosti článku 7 směrnice 2000/78, zejména jeho odstavce 2, jak tvrdí bulharská vláda[58], nic v těchto ustanoveních nenaznačuje, že by členský stát nemohl uplatnění opatření, které přijal za účelem ochrany zdraví, omezit na určitou skupinu osob, v projednávané věci na osoby v zaměstnaneckém poměru[59].

74. V důsledku toho se podpůrně domnívám, že pokud by se Soudní dvůr rozhodl podat výklad článků 4 a 7 směrnice 2000/78, měla by být tato ustanovení vyložena v tom smyslu, že uvedené právní úpravě nebrání.

C – *K omezenému dopadu ustanovení Úmluvy OSN o zdravotním postižení (první otázka)*

1. K formulaci první předběžné otázky

75. Zaprvé první předběžná otázka, jež se týká toho, zda „čl. 5 odst. 2 Úmluvy [OSN o zdravotním postižení umožňuje], aby členské státy přijaly [vnitrostátní právní úpravu, jaká je předmětem věci v původním řízení]“, podle všeho spočívá v žádosti, jejímž cílem je, aby Soudní dvůr podal výklad ustanovení, které nespadá do primárního ani sekundárního práva Unie. Takový postup je však mimo rámec pravomoci Soudního dvora podle čl. 267 odst. 1 SFEU.

76. Z odůvodnění předkládacího rozhodnutí nicméně vyplývá, že tato otázka je odůvodněna nutností provést výklad směrnice 2000/78 v souladu s Úmluvou OSN o zdravotním postižení a s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora[60]. Podle předkládajícího soudu požaduje tato úmluva, konkrétně její čl. 5 odst. 2[61], „spravedlivou a účinnou zákonnou ochranu před veškerou *diskriminací* osob se zdravotním postižením, a *to na jakémkoliv základě a nejen v závislosti na určitých osobních charakteristikách* hodných ochrany, *které jsou stanoveny v sekundárním právu Evropské unie*“[62].

54 — Mám za to, že článek 7 směrnice 2000/78 vylučuje z oblasti uplatnění této směrnice opatření pozitivní diskriminace, ohledně nichž bod 27 odůvodnění této směrnice stanoví, že „Rada v doporučení [86/379/EHS] stanovila orientační rámec, který vyjmenovává příklady pozitivních akcí na podporu zaměstnávání a vzdělávání zdravotně postižených osob“.

55 — Viz vysvětlení Komise k článku 6 (nyní článku 7) návrhu vedoucího k přijetí směrnice 2000/78 [COM(1999) 565 final], v nichž je odkazováno na judikaturu Soudního dvora týkající se pozitivních činností ve prospěch žen (k tomu viz zejména rozsudky ze dne 11. listopadu 1997, Marschall, C-409/95, EU:C:1997:533, bod 28 a citovaná judikatura, a ze dne 28. března 2000, Badeck a další, C-158/97, EU:C:2000:163, bod 23).

56 — V návrhu, jehož předmětem byla změna směrnice 2000/78 [KOM(2008) 426 v konečném znění, s. 10], Komise připomíná, že se často stává, že „formální rovnost […] nevede k rovnosti v praxi“, a zdůrazňuje, že odpovídající ustanovení týkající se „pozitivní akce“ jsou uvedena ve všech směrnicích, jejichž základem je článek 13 ES (nyní článek 19 SFEU) a jež se týkají zákazu diskriminace.

57 — Bylo také zdůrazněno, že „pozitivní akce umožňují dosáhnout nikoli rovnosti formální, jíž se rozumí rovné zacházení s jednotlivci, kteří náleží k rozdílným skupinám“, ale rovnosti skutečné, jíž se rozumí rovnost mezi skupinami, tj. rovnost kolektivní“ (viz kolektiv autorů Martin, D., Morsa, M., Gosseries, P., a Buelens, J., *Droit du travail européen: questions spéciales*, Larcier, Brusel, 2015, s. 539).

58 — V tomto ohledu však připomínám, že cílem dotčených ustanovení bulharského práva je ochrana pracovníků trpících jedním z onemocnění uvedených v těchto ustanoveních, a nikoli specificky ochrana osob zdravotně postižených jako takových (viz body 17 a 18 a poznámku pod čarou č. 4 tohoto stanoviska).

59 — Viz bod 35 tohoto stanoviska.

60 — Předkládající soud v tomto ohledu výslovně odkazuje na rozsudek ze dne 18. března 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — Podle tohoto odstavce 2 platí, že „[s]táty, které jsou smluvní stranou této úmluvy, [nejen] zakazují veškerou diskriminaci na základě zdravotního postižení […] [ale také] *zaručují osobám se zdravotním postižením* rovnoprávnou a účinnou právní *ochranu před diskriminací z jakýchkoli důvodů*“ (kurziva provedena autorem stanoviska).

62 — Kurziva provedena autorem stanoviska.

77. První otázku je tak nutno chápat tak, že jejím cílem je v podstatě určit, zda výklad směrnice 2000/78 ve světle této úmluvy umožňuje konstatovat, že unijní právo brání právní úpravě, jaká je předmětem věci v původním řízení, tím, že vytváří rozdíl v zacházení mezi zaměstnanci a úředníky, kteří trpí týmž druhem zdravotního postižení, ačkoli rozlišovacím kritériem stanoveným v této právní úpravě není zdravotní postižení, nýbrž rozdílná povaha pracovního poměru mezi těmito dvěma kategoriemi zdravotně postižených osob a jejich zaměstnavatelem, a i když toto rozlišovací kritérium není uvedeno na seznamu zakázaných důvodů diskriminace, který má taxativní povahu a je stanoven v článku 1 této směrnice.

78. Předesílám, že tato potřeba reformulace [63] platí také pro část čtvrté předběžné otázky, v níž je uveden obrat „dodržení ustanovení mezinárodního práva“, jímž předkládající soud patrně naráží – ačkoli to v jeho žádosti není výslovně uvedeno – konkrétně na Úmluvu OSN o zdravotním postižení a na dopad, který by měla povinnost uvést situaci do souladu s tímto aktem, pokud jde o přijetí opatření k nápravě případně existující diskriminace za okolností, jaké nastaly ve sporu v původním řízení [64].

2. K omezenému dosahu účinků Úmluvy OSN o zdravotním postižení, pokud jde o unijní právo

79. Bulharská vláda ve své písemné odpovědi na otázky položené Soudnímu dvorem uvedla, že z čl. 5 odst. 2 a 4 ve spojení s čl. 27 odst. 1 písm. g) a h) [65] a s čl. 4 odst. 1 písm. d) a e) [66] Úmluvy OSN o zdravotním postižení vyplývá, že tato úmluva činí rozdíl mezi povinnostmi, jež mají státy ohledně práv zdravotně postižených osob ve veřejném sektoru, a povinnostmi států ohledně práv téže kategorie osob v sektoru soukromém, a že je tudíž dovoleno využít takového rozlišovacího kritéria v rámci pravidel vnitrostátního práva [67]. Podle této vlády bulharská právní úprava nevytváří s ohledem na specifickou povahu služebního poměru úředníků [68] právní vakuum, které by vyžadovalo, aby bylo v případě stanoveném v čl. 106 odst. 1 bodu 2 zákona o veřejné službě analogicky uplatňováno toto ochranné opatření na úředníky.

80. Komise ve svých písemných vyjádřeních poukazovala na to, že jelikož předmětná ustanovení vnitrostátní právní úpravy nespadají do oblasti působnosti směrnice 2000/78 a na unijní úrovni neexistují jiná relevantní pravidla, je věcí dotčeného členského státu, tedy Bulharské republiky, aby zajistil respektování požadavků Úmluvy OSN o zdravotním postižení, jež lze vůči němu jakožto smluvní straně této úmluvy namítat.

63 — Připomeňme, že Soudnímu dvoru podle ustálené judikatury přísluší přeformulovat položené otázky, aby vnitrostátnímu soudu poskytl užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen (zejména rozsudek ze dne 17. ledna 2013, Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, bod 35).

64 — Viz rovněž body 96 a následující tohoto stanoviska.

65 — Ve zmíněných písmenech g) a h) se stanoví, že smluvní strany této úmluvy přijmou příslušná opatření, zejména k „zaměstná[vání] osob[…] se zdravotním postižením ve veřejném sektoru“ a k „podpo[ře] zaměstnávání osob se zdravotním postižením v soukromém sektoru“.

66 — V uvedených písmenech d) a e) se stanoví, že smluvní strany této úmluvy se zavazují zejména „zajistit, aby veřejné orgány a instituce jednaly v souladu s touto úmluvou“ a „přijmout veškerá odpovídající opatření k odstranění diskriminace na základě zdravotního postižení ze strany jakékoli osoby, organizace nebo soukromé firmy“.

67 — V tomto ohledu ihned namítám, že je nepřesné tvrdit, že diskriminace dovolávaná ve sporu v původním řízení spočívá v rozlišování mezi zdravotně postiženými osobami, které působí ve veřejném sektoru, a zdravotně postiženými osobami, které pracují v sektoru soukromém (viz rovněž bod 38 tohoto stanoviska).

68 — Bulharská vláda v písemných vyjádřeních týkajících se *první předběžné otázky* uvedla argumenty, podle nichž situace úředníků není srovnatelná se situací zaměstnanců, a dovodila z nich, že tudíž „není nutné zabývat se ostatními předběžnými otázkami“. V tomto ohledu pouze upozorním, že test srovnatelnosti situace dotčených kategorií osob by byl relevantní pro posouzení, zda se v projednávané věci jedná o přímou diskriminaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/78. Tyto argumenty jsou však irelevantní, a není tudíž podle mého názoru namístě zabývat se jejich analýzou, neboť se domnívám, že se tato směrnice na spor, jaký je předmětem v projednávané věci, vůbec nepoužije.

81. V tomto ohledu ve shodě s bulharskou vládou a Komisí připomínám, že Soudní dvůr již opakovaně konstatoval, že jelikož Evropská unie schválila Úmluvu OSN o zdravotním postižení, jsou její ustanovení nedílnou součástí unijního právního řádu [69], a to od jejího vstupu v platnost [70].

82. Na rozdíl od toho, co uvádí P. Milkova ve své písemné odpovědi na otázky položené Soudním dvorem [71], vyplývá z ustálené judikatury, že povinnosti uložené uvedenou úmluvou jsou určeny smluvním stranám úmluvy a že vzhledem k tomu, že provádění ustanovení této úmluvy a jejich účinky závisí na pozdějších aktech smluvních stran [72], nejsou tato ustanovení z hlediska obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná, a nemají tedy v unijním právu přímý účinek [73].

83. Soudní dvůr nicméně zdůraznil, že dodatek k příloze II rozhodnutí 2010/48 výslovně uvádí směrnici 2000/78 mezi „unijními akty týkajícími se záležitostí upravených Úmluvou [OSN o zdravotním postižení]“, a to konkrétně „v oblasti nezávislého života a sociálního začlenění, práce a zaměstnanosti“. Soudní dvůr z toho – jak uvádí bulharská vláda ve svých písemných vyjádřeních – dovodil, že této úmluvy se lze dovolávat za účelem výkladu směrnice 2000/78, která musí být v co největším možném rozsahu vykládána v souladu s uvedenou Úmluvou, a to z důvodu přednosti mezinárodních dohod uzavřených Unií před ustanoveními sekundárního práva [74].

84. Po ratifikaci Úmluvy OSN o zdravotním postižení ze strany Unie tak Soudní dvůr přizpůsobil svou definici pojmu „zdravotní postižení“ ve smyslu směrnice 2000/78 tím, že převzal terminologii použitou v čl. 1 druhém pododstavci této úmluvy [75] a definoval koncept „přiměřeného uspořádání“ ve smyslu článku 5 této směrnice [76] s ohledem na znění čl. 2 čtvrtého pododstavce této úmluvy [77].

85. Domnívám se však, že v projednávané věci není namístě vykládat směrnici 2000/78 ve světle Úmluvy OSN o zdravotním postižení, neboť spor v původním řízení podle mého názoru z výše uvedených důvodů nespadá do oblasti působnosti této směrnice [78]. Následující úvahy tedy budou uvedeny pouze podpůrně ve snaze o úplnost.

69 — Na rozdíl od ustanovení mezinárodních dohod, k nimž Unie nepřistoupila, jako je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech přijatý Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 16. prosince 1966 (viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Conseil des ministres, C-543/14, EU:C:2016:605, bod 23).

70 — Viz zejména rozsudky ze dne 11. dubna 2013, HK Danmark (C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, bod 30); ze dne 18. března 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, bod 73), a ze dne 22. května 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, bod 68).

71 — Podle P. Milkové je ustanovení čl. 5 odst. 2 Úmluvy OSN o zdravotním postižení – které osobám zdravotně postiženým zaručuje rovnoprávnou a účinnou právní ochranu před diskriminací z jakýchkoli důvodů – použitelné, neboť zakládá dostatečně přesné, jasné a bezpodmínečně povinnosti, z čehož vyplývá, že bulharský zákon o veřejné službě by měl být reformován.

72 — Příloha II rozhodnutí 2010/48 tak – pokud jde o Evropskou unii – obsahuje prohlášení o pravomoci Unie v záležitostech upravených Úmluvou OSN o zdravotním postižení, jakož i dodatek obsahující seznam aktů unijního práva týkajících se záležitostí upravených touto úmluvou.

73 — Vzhledem k tomu, že tato mezinárodní dohoda má povahu programu pro smluvní strany, nelze provést přezkum platnosti aktu unijního práva, jakým je směrnice 2000/78, s ohledem na Úmluvu OSN o zdravotním postižení. Viz rozsudky ze dne 18. března 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, body 85 až 90), a ze dne 22. května 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, bod 69).

74 — Viz zejména rozsudky ze dne 11. dubna 2013, HK Danmark (C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, body 29, 31 a 32); ze dne 18. března 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, body 72, 74 a 75), a ze dne 22. května 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, body 68 a 70).

75 — Viz zejména rozsudky ze dne 11. dubna 2013, HK Danmark (C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, body 36 až 39); ze dne 18. prosince 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, bod 53), a ze dne 26. května 2016, Invamed Group a další (C-198/15, EU:C:2016:362, bod 33), jakož i stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371, bod 40 a citovaná právní nauka). Komise ve své „Zprávě o uplatňování [Listiny] za rok 2014“ (COM[2015] 191 final, s. 14), rovněž zdůraznila, že „[v]zhledem k tomu, že Listina neobsahuje právní závazek sladit výklad s úmluvami Organizace spojených národů, Soudní dvůr odkazuje při výkladu práv podle unijního práva na nástroje OSN“, zejména na Úmluvu OSN o zdravotním postižení.

76 — Podle tohoto článku 5 musí zaměstnavatel přijmout vhodná opatření, která dané zdravotně postižené osobě umožní zejména přístup k zaměstnání, jeho výkon nebo postup v zaměstnání, pokud tato opatření pro zaměstnavatele neznamenají neúměrné břemeno.

77 — Viz rozsudky ze dne 11. dubna 2013, HK Danmark (C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, body 48 a násl.), a ze dne 4. července 2013, Komise v. Itálie (C-312/11, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, EU:C:2013:446, bod 58).

78 — Viz body 44 a následující tohoto stanoviska.

3. K podpůrnému výkladu směrnice 2000/78 ve světle Úmluvy OSN o zdravotním postižení

86. Svou první otázkou předkládající soud v podstatě vybízí Soudní dvůr, aby určil, zda by oblast věcné působnosti směrnice 2000/78 nemohla být pojímána široce s ohledem na obsah čl. 5 odst. 2 Úmluvy OSN o zdravotním postižení [79].

87. Komise ve své písemné odpovědi na otázky položené Soudním dvorem uvedla, že smyslem odstavce 2 zmíněného článku 5 je objasnit s ohledem na zdravotní postižení zásady rovnosti a zákazu diskriminace formulované v odstavci 1 tohoto článku. Tvrdí, že toto ustanovení nepřiznává širší ochranu, než jakou poskytují články 2 a 5 směrnice 2000/78 [80]. Kromě toho poukazuje na to, že zásada „rovnoprávné a účinné právní ochrany [osob se zdravotním postižením] před diskriminací z jakýchkoli důvodů“, která je ve zmíněném odstavci 2 zakotvena, je použitelná pouze v případě diskriminace na základě zdravotního postižení, a tak tomu podle Komise v projednávané věci není.

88. Zdůrazňuji, že jak z článku 2 [81], tak z článku 4 [82] Úmluvy OSN o zdravotním postižení vyplývá, že tato úmluva zakazuje konkrétně veškerou *diskriminaci*, která je *založena na zdravotním postižení* [83]. Totéž platí zejména [84] o článku 27 této Úmluvy, jehož odst. 1 písm. a) zakazuje „diskriminaci na základě zdravotního postižení ve všech otázkách týkajících se kterékoli formy zaměstnávání“, mimo jiné i pokud jde o „setrvání v zaměstnání“, což zahrnuje případnou ochranu při ukončení pracovního poměru. Rozdíl v zacházení, který činí ustanovení bulharského práva, jež jsou předmětem sporu v původním řízení, je založen na povaze pracovního poměru, a nikoli na zdravotním postižení, jímž trpí P. Milkova.

89. Navíc se domnívám, že cílem Úmluvy OSN o zdravotním postižení je zajistit *nikoli rovné zacházení se všemi kategoriemi zdravotně postižených osob*, ale rovné zacházení s osobami, jež trpí zdravotním postižením, a osobami, jež takovým zdravotním postižením netrpí. Z řady ustanovení uvedené úmluvy totiž vyplývá, že jejím cílem je podporovat *rovnost osob se zdravotním postižením „s ostatními“* [85]. Tento vnější referenční bod [86] se objevuje v jejím čl. 1 odst. 2, kde je definován účel této úmluvy, a zejména, co se rozumí pojmem „osoby se zdravotním postižením“, přičemž je tento referenční bod vyjádřen slovy „na rovnoprávném základě s ostatními [osobami]“ [87]. Varianta tohoto referenčního bodu je uvedena v článku 7 této úmluvy, kde je uvedeno spojení „na rovnoprávném základě s ostatními dětmi“ [88]. Rovněž článek 2 této úmluvy podává definici „diskriminace na základě zdravotního postižení“ poukazující na užívání uvedených práv a svobod zdravotně postiženými osobami „na rovnoprávném základě

79 — K tomu viz body 76 a 77 tohoto stanoviska.

80 — Tyto články se týkají „[p]ojm[u] diskriminace“ a „[p]řiměřené[ho] uspořádání pro zdravotně postižené osoby“.

81 — Který definuje pouze „diskriminac[i] *na základě zdravotního postižení*“ (kurziva provedena autorem stanoviska).

82 — V tomto článku 4 se v odst. 1 první větě stanoví, že „[s]táty, které jsou smluvní stranou této úmluvy, se zavazují zajistit a podporovat plnou realizaci všech lidských práv a základních svobod všem osobám se zdravotním postižením *bez* jakékoli *diskriminace na základě zdravotního postižení*“ (kurziva provedena autorem stanoviska). Ustanovení písmena e) tohoto odstavce tento pohled potvrzuje.

83 — Ačkoli některá ustanovení zmíněné úmluvy uvádějí jiné možné důvody diskriminace [viz zejména písmena p) a s) preambule a ustanovení čl. 8 odst. 1 písm. b)].

84 — Viz rovněž písmeno h) preambule a ustanovení čl. 25 prvního pododstavce a čl. 28 odst. 1 a 2 této úmluvy.

85 — Poukazuji na to, že některá ustanovení návrhu Úmluvy (viz přílohu I Zprávy pracovní skupiny zvláštního výboru pověřeného vypracováním předmětné Úmluvy, zveřejněné dne 27. ledna 2004, UN Doc. A/AC.265/2004/WG.1) obsahovala obrat „na rovném základě“, který je méně explicitní než obrat uvedený v konečném textu. To je případ článku 1, čl. 7 odst 2 i článků 18, 21 a 24 tohoto návrhu. V jeho článcích 9, 13 a 14 se na druhou stranu uvádí „na rovnoprávném základě s *ostatními*“ (kurziva provedena autorem stanoviska).

86 — „Relativní povaha“ práva na rovnost, tak jak je stanoví uvedená Úmluva, byla zdůrazněna v publikaci Waddington, L., „Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities“, *European Yearbook of Disability Law, Volume 4*, pod vedením Quinn, G., Waddington, L., a Flynn, E., Intersentia, Cambridge, 2013, s. 177.

87 — Obdobná definice tohoto pojmu je uvedena v písmenu e) preambule této úmluvy.

88 — Viz rovněž písmeno r) preambule této úmluvy.

s ostatními“ [89]. Tento posledně uvedený obrat je užit opakovaně v celé řadě článků této úmluvy, které se týkají práv osob se zdravotním postižením, jejichž ochrana a zajištění plného a rovného užívání je účelem této úmluvy [90], přičemž v projednávané věci se jedná konkrétně o článek 27 týkající se práce a zaměstnávání [91].

90. Obdobnou formulaci zvolil Soudní dvůr v rozsudcích týkajících se pojmů obsažených ve směrnici 2000/78, jež byly předmětem výkladu v souladu s ustanoveními Úmluvy OSN o zdravotním postižení, jako jsou pojmy „zdravotní postižení“ nebo „přiměřené uspořádání“. Soudní dvůr v tomto ohledu opakovaně poukázal na „brán[ění] plnému a účinnému zapojení [osoby se zdravotním postižením] do profesního života *na rovnoprávném základě s ostatními pracovníky*“ [92], a nikoli na rovnost různých kategorií zdravotně postižených osob. Domnívám se, že Unie tuto úmluvu ratifikovala právě v tomto smyslu [93].

91. Mám tedy za to, že ustanovení Úmluvy OSN o zdravotním postižení nemají za cíl obsáhnout situaci, jaká je předmětem sporu v původním řízení, a že výklad směrnice 2000/78 v souladu s těmito ustanoveními každopádně nemůže vést ke zpochybnění taxativní povahy důvodů diskriminace, jež jsou uvedeny v článku 1 zmíněné směrnice [94], prostřednictvím uznání dalšího důvodu spočívajícího v rozdílné povaze pracovních poměrů, do nichž vstupují dvě kategorie zdravotně postižených osob.

92. Pokud by tedy Soudní dvůr v projednávané věci považoval za nezbytné podat výklad směrnice 2000/78 v souladu s Úmluvou OSN o zdravotním postižení, znamenaly by podle mého názoru výše uvedené úvahy, že pojem „diskriminace na základě zdravotního postižení“ ve smyslu této směrnice by byl vymezen tak, že se vztahuje na případ, kdy osoby trpící zdravotním postižením jsou předmětem méně výhodného zacházení nebo znevýhodnění *ve srovnání s „ostatními“*, tedy s osobami, jež tyto charakteristiky nevykazují, avšak jinak se nacházejí v rovnocenné situaci s osobami zdravotně postiženými. Stejně tak by „zásada rovného zacházení“ měla být – stále pro účely provedení této směrnice – pojímána, pokud jde o osoby trpící zdravotním postižením, tak, že jejím cílem je zajistit rovnost této skupiny osob a osob, jež takovým trvalým postižením netrpí.

93. Konečně poukazuji na to, že pokud jde o projednávanou věc, z žádného ustanovení uvedené úmluvy nevyplývá, že by smluvní státy měly povinnost vyvinout maximální snahu o udržení zdravotně postižené osoby na pracovním místě, pokud bylo toto pracovní místo zrušeno, aby tak vůči P. Milkové bylo uplatněno výhodnější zacházení, o něž žádala.

89 — „ ‚diskriminace na základě zdravotního postižení‘ znamená jakékoli činění rozdílu, vyloučení nebo omezení provedené na základě zdravotního postižení, jehož cílem nebo důsledkem je narušit nebo zrušit uznání, užívání nebo uplatnění, *na rovnoprávném základě s ostatními*, všech lidských práv a základních svobod v politické, hospodářské, sociální, kulturní, občanské nebo jiné oblasti“ (kurziva provedena autorem stanoviska).

90 — Jedná se o článek 9 týkající se přístupnosti; článek 10 týkající se práva na život; článek 12 týkající se rovnosti před zákonem; článek 13 týkající se přístupu ke spravedlnosti; článek 14 týkající se svobody a osobní bezpečnosti; článek 15 týkající se ochrany proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání; článek 17 týkající se ochrany osobní integrity; článek 18 týkající se svobody pohybu a státní příslušnosti; článek 19 týkající se nezávislého způsobu života a zapojení do společnosti; článek 21 týkající se svobody projevu a přesvědčení a přístupu k informacím; článek 22 týkající se respektování soukromí; článek 23 týkající se respektování obydlí a rodiny; článek 24 týkající se vzdělávání; článek 29 týkající se účasti na politickém a veřejném životě a článek 30 týkající se účasti na kulturním životě, rekreace, volného času a sportu.

91 — Znění odstavce 1 uvedeného článku 27 je částečně převzato v bodě 9 tohoto stanoviska. V odstavci 2 tohoto článku se stanoví, že „[s]táty, které jsou smluvní stranou této úmluvy, zajistí, aby osoby se zdravotním postižením […] byly chráněny, *na rovnoprávném základě s ostatními*, před nucenou nebo povinnou prací“ (kurziva provedena autorem stanoviska).

92 — Kurziva provedena autorem stanoviska. Viz zejména rozsudky ze dne 11. dubna 2013, HK Danmark (C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, body 38, 41, 47 a 54); ze dne 4. července 2013, Komise v. Itálie (C-312/11, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, EU:C:2013:446, body 56 a 59), ze dne 18. března 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, body 76 a 80), a ze dne 18. prosince 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, body 53, 59 a 60).

93 — Komise tak ve své tiskové zprávě (ze dne 5. ledna 2011, IP/11/4) týkající se této ratifikace uvedla, že Úmluva OSN o zdravotním postižení „zavazuje smluvní strany, aby zajistily, že zdravotně postižené osoby mohou plně vykonávat svá práva *na rovném základě se všemi ostatními občany*“ (kurziva provedena autorem stanoviska).

94 — Viz body 51 a následující tohoto stanoviska.

94. I když připustíme úvahu předkládajícího soudu, že ustanovení čl. 5 odst. 2 Úmluvy OSN o zdravotním postižení je zaměřeno na situace, na něž se nevztahuje směrnice 2000/78, je to podle mého názoru irelevantní vzhledem k tomu, že ustanovení této úmluvy nejsou v unijním právu přímo použitelná [95], a že tedy mají dopad na uvedenou směrnici pouze v rámci výkladu jejích ustanovení, jež vymezují její oblast působnosti, v souladu s touto úmluvou.

95. Závěrem se domnívám, že není namístě podávat v projednávané věci výklad směrnice 2000/78 ve světle Úmluvy OSN o zdravotním postižení, a podpůrně, že pokud Soudní dvůr můj názor nebude sdílet, bylo by vhodné, aby tento výklad provedl při vědomí skutečnosti, že cílem této úmluvy je zajistit nikoli rovné zacházení s různými kategoriemi zdravotně postižených osob, ale rovné zacházení se všemi těmito osobami a osobami, jež zdravotním postižením netrpí.

D – *K případnému rozšíření oblasti osobní působnosti vnitrostátních pravidel na ochranu zaměstnanců se zdravotním postižením (čtvrtá otázka)*

96. Čtvrtá předběžná otázka má podpůrnou povahu, neboť ji má Soudní dvůr zodpovědět „[v] případě záporné odpovědi na první a třetí otázku“.

97. Předkládající soud se v podstatě táže, zda povinnost respektovat jak uvedené normy mezinárodního práva, tak normy práva unijního – k jejichž dodržování je Bulharská republika zavázána – vyžaduje, aby v situaci, jaká nastala ve sporu v původním řízení, byla oblast působnosti vnitrostátních pravidel na ochranu zaměstnanců se zdravotním postižením, ať už se jedná o zaměstnance soukromého či veřejného sektoru, při propuštění [96] rozšířena tak, aby se tato pravidla ochrany vztahovala i na úředníky trpící týmž zdravotním postižením, a byla tak dodržena zásada rovného zacházení v zaměstnání a povolání. Peťa Milkova se vyslovila v tomto smyslu [97].

98. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že toto posouzení je vázáno na skutečnost, že dotčená bulharská právní úprava je vnitrostátními soudy uplatňována restriktivně [98] a že tento striktní přístup by mohl být v rozporu s ustanoveními unijního práva, tak jak jsou vykládána zejména ve světle Úmluvy OSN o zdravotním postižení [99], jež vyžaduje spravedlivou a účinnou zákonnou ochranu před diskriminací jakékoli zdravotně postižené osoby.

99. Stejně jako bulharská vláda a Komise se domnívám, že vzhledem k omezujícím odpovědím, jež doporučuji dát na předchozí předběžné otázky, a s ohledem na podmínkovou povahu čtvrté otázky není namístě na tuto poslední otázku odpovídat, a věnovat jí tudíž samostatné úvahy.

95 — Viz bod 82 tohoto stanoviska.

96 — A tedy pravidel uvedených v čl. 333 odst. 1 bodu 3 zákoníku práce ve spojení s čl. 328 odst. 1 bodu 2 tohoto zákoníku.

97 — P. Milkova ve své písemné odpovědi na otázky položené Soudnímu dvorem uvedla, že jelikož předmětná vnitrostání právní úprava vede k rozdílnému zacházení se zdravotně postiženými osobami, je i přes skutečnost, že základem tohoto rozdílu je povaha pracovního poměru, a nikoli zdravotní postižení, namístě použít čl. 333 odst. 1 bod 3 zákoníku práce i na zdravotně postižené pracovníky, kteří jsou úředníky, a to obdobným způsobem jako na zaměstnance, a prostřednictvím vložení takového ustanovení do zákona o veřejné službě uvést tuto právní úpravu do souladu se pravidly unijního práva.

98 — Viz body 35 a následující tohoto stanoviska.

99 — Pokud jde o „dodržení ustanovení mezinárodního práva“ ze strany členského státu, který je uveden ve čtvrté předběžné otázce, připomínám, že Soudní dvůr nemá pravomoc rozhodnout o takové právní otázce v rámci rozhodnutí o předběžné otázce a že je zapotřebí v tomto ohledu přeformulovat znění této otázky (viz body 75 a následující tohoto stanoviska).

100. Pokud jde o úlohu, již mohou hrát vnitrostátní soudy při zajišťování plného dodržování povinností vyplývajících z unijního práva ze strany členského státu, což je problematika, která je podle mého názoru základem čtvrté předběžné otázky, podpůrně a pro všechny případy pouze odkazuji na judikaturu Soudního dvora, která je v tomto ohledu relevantní, a zejména na rozsudky vydané v oblasti diskriminace, jež byla v oblasti pracovního práva zavedena pravidly vnitrostátního práva [100].

V – **Závěry**

101. Vzhledem k předchozím úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) následujícím způsobem:

„Směrnici Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, je nutno vykládat v tom smyslu, že není použitelná na situaci, v níž je rozdílné zacházení se zaměstnanci a úředníky, jež trpí týmž druhem zdravotního postižení, zavedené dotčenou vnitrostátní právní úpravou, založeno nikoli na kritériu zdravotního postižení, nýbrž na kritériu povahy pracovního poměru mezi těmito dvěma kategoriemi zdravotně postižených osob a jejich zaměstnavatelem.“

100 — K povinnosti vnitrostátního soudu vyložit pravidlo vnitrostátního práva způsobem, který umožní jeho uplatnění v souladu s požadavky unijního práva, viz zejména stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753, body 55 a násl. a citovaná judikatura); stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci DI (C-441/14, EU:C:2015:776, body 42 a násl.), a rozsudek ze dne 19. dubna 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, body 28 a násl. a citovaná judikatura).