

Věc C-795/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

29. října 2019

Předkládající soud:

Riigikohus (Estonsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. října 2019

Žalobce:

XX

Žalovaný:

Tartu vangla

Vedlejší účastníci řízení:

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

Předmět původního řízení

Přezkum ústavnosti v rámci řízení o žalobě podané XX proti rozhodnutí ředitele Tartu vangla (věznice Tartu) ze dne 28. června 2017 o propuštění XX ze služby

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená na základě čl. 267 odst. 1 písm. b) a odst. 3 SFEU se týká výkladu čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78.

Předběžná otázka

Musí být čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 2[7]. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které stanoví, že deficit sluchu pod stanovenou normou je absolutní překážkou pro výkon činnosti ve vězeňské službě, a které nepovolují, aby při posuzování splnění nároků na sluch byly použity kompenzační pomůcky?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 2 SEU

Listina základních práv Evropské unie, čl. 21 odst. 2.

Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79), zejména čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 2 písm. a), čl. 2 odst. 5, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Eesti Vabariigi põhiseadus (Ústava Estonské republiky, dále jen „Ústava“), § 12 odst. 1 a § 29

Vangistusseadus (zákon o výkonu trestu, dále jen „VangS“), § 146 odst. 1 a 4

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (zákon o řízení na přezkum ústavnosti, dále jen „PSJKS“), § 14 odst. 2

Väljateenitud aastate pensionide seadus (zákon o penzích za odpracované služební roky, dále jen „VAPS“), § 2 bod 2

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ (nařízení č. 12 vlády Estonské republiky ze dne 22. ledna 2013 „Požadavky na zdraví pracovníka vězeňské služby a řízení o kontrole zdravotního stavu a obsahu a formě potvrzení o zdravotním stavu“), § 3 až 5 a příloha 1

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Estonská vláda vydala dne 22. ledna 2013 na základě § 146 odst. 4 VangS nařízení č. 12 „Požadavky na zdraví pracovníka vězeňské služby a řízení o kontrole zdravotního stavu a obsahu a formě potvrzení o zdravotním stavu“ (dále jen „nařízení č. 12“). Nařízení č. 12 vstoupilo v platnost dne 26. ledna 2013 a ve svém § 4 stanoví ohledně zdravotního stavu pracovníků vězeňské služby

požadavky na kvalitu sluchu. Kvalita sluchu pracovníka vězeňské služby musí postačovat k tomu, aby mohl komunikovat po telefonu a slyšel poplach a radiovou komunikaci (§ 4 odst. 1 nařízení č. 12). Při kontrole zdravotního stavu nesmí deficit sluchu na uchu s lepším sluchem překročit 30 dB při frekvenci 500-2000 Hz a 40 dB při frekvenci 3000-4000 Hz a na uchu s horším sluchem 40 dB při frekvenci 500-2000 Hz a 60 dB při frekvenci 3000-4000 Hz (§ 4 odst. 2 nařízení č. 12). Příloha 1 nařízení č. 12 obsahuje seznam zdravotních omezení, která brání plnění služebních povinností pracovníka vězeňské služby (§ 5 odst. 1 nařízení č. 12), přičemž existence absolutní zdravotní překážky vylučuje zaměstnání osoby ve vězeňské službě a vyučení v oboru pracovníka ve vězeňské službě (§ 5 odst. 2 první věta nařízení č. 12). Podle přílohy 1 představuje deficit sluchu pod stanovenou normou absolutní překážku.

- 2 XX (dále také jako „žalobce“) pracoval od 2. prosince 2002 jako dozorce v oddělení výkonu trestu a od 1. června 2008 jako dozorce v oddělení dohledu ve věznici Tartu. Při zdravotní prohlídce v dubnu 2017 bylo zjištěno, že má zhoršený sluch na jednom uchu, který činil 55-75 dB při frekvenci 500-2000 Hz. Žalobce nosil sluchadlo, při jehož použití jeho sluch splňoval stanovené požadavky. Sluch na druhém uchu odpovídal požadavkům stanoveným v nařízení č. 12. Rozhodnutím ze dne 28. června 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“) propustil ředitel Tartu vangla (věznice Tartu) žalobce ze služby.
- 3 **Tartu Halduskohus** (správní soud v Tartu) zamítl rozsudkem ze dne 14. prosince 2017 žalobu XX na určení protiprávnosti napadeného rozhodnutí a na odškodnění. Podle názoru správního soudu je obecně vhodné stanovit zdravotní požadavky, které vylučují výkon činnosti ve vězeňské službě. Veřejný pořádek a bezpečnost jsou základními hodnotami společnosti a omezení jiných základních práv k jejich ochraně je odůvodněné. Požadavky na sluch podle ustanovení § 4 odst. 1 nařízení č. 12 jsou nezbytným a opodstatněným opatřením, aby pracovníci vězeňské služby vykonávající službu byli schopni plnit jim svěřené úkoly s přihlédnutím k pracovnímu řádu vězeňských zařízení.
- 4 **Tartu Ringkonnakohus** (Krajský soud v Tartu) zrušil rozsudkem ze dne 11. dubna 2019 rozsudek správního soudu a vydal ve věci nové rozhodnutí, jímž žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí prohlásil za protiprávní a žalobci přiznal odškodnění ve výši 60 měsíčních platů. Krajský soud prohlásil přílohu 1 nařízení č. 12 v tomto smyslu za protiústavní a při rozhodování ve věci nepřihlédl k této příloze v tom rozsahu, v jakém stanoví, že deficit sluchu pod předepsanou normou představuje absolutní překážku pro výkon činnosti ve vězeňské službě. Krajský soud má za to, že uvedená právní norma porušuje obecnou zásadu rovnosti vyplývající z § 12 odst. 1 Ústavy a zásadu legitimního očekávání vyplývající z § 11 odst. 2 Ústavy.
- 5 Krajský soud porovnával sluchově a zrakově postižené. Požadavky na zrak jsou stanoveny v § 3 nařízení č. 12 a zhoršení zrakové ostrosti pod stanovenou normou je také absolutní překážkou pro práci ve vězeňské službě. Podle ustanovení § 3 odst. 2 nařízení č. 12 je však pracovník vězeňské služby oprávněn nosit kontaktní

čochky a brýle. Požadavky na sluch jsou stanoveny v § 4 nařízení č. 12, v tomto ustanovení však možnost použití sluchadla v případě nedoslýchavosti upravena není. Pro různé zacházení se srovnatelnými skupinami osob musí existovat rozumný a přiměřený důvod. Toto kritérium v současnosti není splněno. Krajský soud shledal, že by měl být vytvořen seznam sluchadel přípustných ve vězeňském zařízení. Vyloučení veškerých sluchadel bez rozdílu a vyloučení sluchově postižených na rozdíl od zrakově postižených z vězeňské služby však není přiměřené.

- 6 Porušeno bylo také legitimní očekávání žalobce. Žalobce nastoupil službu jako dozorce v Tartu vangla (věznice Tartu) v roce 2002, tedy v době, kdy právní předpisy nestanovily u práce ve vězeňské službě žádná omezení pro sluchově postižené. Žalobce namítal, že z důvodu svého propuštění ze služby ztratil nárok na zvláštní penzi za odpracované roky podle § 2 bodu 2 VAPS, kterou by v případě, že by zůstal ve službě, získal během několika let.
- 7 Krajský soud shledal, že příloha 1 nařízení č. 12 je protiústavní v tom smyslu, že deficit sluchu pod předepsanou normou představuje absolutní překážku výkonu činnosti ve vězeňské službě, přílohu v tomto smyslu nepoužil a rozhodnutí postoupil na Riigikohus (Nejvyšší soudní dvůr) k přezkumu ústavnosti tohoto právního předpisu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení k otázce ústavnosti

- 8 **Õiguskantsler** (veřejný ochránce práv) je toho názoru, že § 4 nařízení č. 12 a příloha tohoto nařízení jsou v rozporu se svobodou volby povolání vyplývající z § 29 Ústavy a ustanovením § 12 odst. 1 Ústavy, v němž je zakotvena obecná zásada rovnosti a který zakazuje diskriminaci. Rozpor spočívá v tom, že tato ustanovení neumožňují posoudit, zda nedoslýchavost brání pracovníkovi vězeňské služby v plnění jeho profesních úkolů a zda ji lze kompenzovat používáním sluchadla. Krajský soud měl podle něj prověřit možný rozpor nařízení č. 12 se směrnicí Rady 2000/78, která byla do estonského práva provedena Võrdse kohtlemise seadus (zákon o rovném zacházení). Soud měl posoudit, zda postižení v konkrétním případě bránilo pracovníkovi vězeňské služby v plnění jeho profesních úkolů.
- 9 **Justiitsminister** (ministr spravedlnosti) je toho názoru, že příloha 1 nařízení č. 12 není v rozporu s Ústavou. Přirozený sluch pracovníka vězeňské služby musí být na takové úrovni, která i bez pomůcky za všech okolností zaručí jeho vlastní bezpečnost a bezpečnost ostatních pracovníků a také neomezenou komunikaci. Pro pracovníky vězeňské služby a policisty platí ve službě stejné nároky na sluch.
- 10 **Tervise-ja tööminister** (ministr zdraví a práce) považuje za možné, že nařízení č. 12 a jeho příloha vede k neodůvodněnému nerovnému zacházení mezi osobami se zrakovým postižením a osobami se sluchovými postižením, neboť nedoslýchavost nesmí být na rozdíl od snížené kvality zraku kompenzována. Jinak by tomu bylo v případě, pokud by ustanovení upravující požadavky na zdraví

pracovníka vězeňské služby nabízel u každé nedoslýchavosti možnost individuálně posoudit okolnosti konkrétního případu.

- 11 **Tartu vangla** (věznice Tartu) se připojuje k odůvodnění a stanovisku ministra spravedlnosti.
- 12 **Žalobce** tvrdí, že ustanovení § 4 nařízení 12 a příloha 1 tohoto nařízení porušují svobodu volby povolání, obecnou zásadu rovnosti a zákaz diskriminace, které vyplývají z Ústavy.

Stručné vylíčení odůvodnění předběžné otázky

- 13 **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (senát pro kontrolu ústavnosti) konstatoval, že v řízení je nesporné, že žalobce byl ve službě jako pracovník vězeňské služby déle než 14 let a 6 měsíců. Podle posledního popisu náplně práce žalobce patřil mezi jeho úkoly ve službě mimo jiné dozor nad osobami, které jsou pod elektronickým dohledem, pomocí kontrolního systému a předávání informací o těchto osobách, kontrola dohledových a signálních zařízení, reakce na informace o alarmech a jejich předávání a zjišťování porušení pořádku. Během jeho dosavadní služby nebylo žalobci ohledně plnění jeho služebních povinností nikdy nic vytýkáno. Požadavky na sluch, včetně zákazu sluchadel nebo jiných pomůcek, vstoupily v platnost poté, co byl žalobce ve službě déle než deset let. V roce 2017 bylo při zdravotní prohlídce zjištěno, že sluch žalobce na jednom uchu neodpovídá stanoveným požadavkům. Žalobce tvrdí, že na toto ucho nedoslýchá již od dětství. Ministerstvo spravedlnosti potvrdilo, že používání sluchadel v oblasti vězeňských zařízení není zakázáno od počátku. Ministerstvo spravedlnosti a Tartu vangla (věznice Tartu) odůvodňují požadavky a omezení stanovená nařízením č. 12 tím, že kvůli požadavku na zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku nesmí být ke splnění požadavků na sluch používány žádné pomůcky. Z důvodu omezených zdrojů musí být žalobce schopen plnit všechny úkoly pracovníka vězeňské služby, na něž má vzdělání, a v případě potřeby pomáhat také policii. Přirozený sluch pracovníka vězeňské služby proto musí být na takové úrovni, aby i bez pomůcky (např. je-li baterie sluchadla vybitá nebo se přístroj ztratí při napadení) za všech okolností zajišťoval jeho vlastní bezpečnost a bezpečnost ostatních pracovníků a také neomezenou komunikaci.
- 14 Krajský soud zahájil řízení na přezkum ústavnosti, aby posoudil ústavnost ustanovení nařízení č. 12. Z rozhodnutí však nevyplývá, že by soud posuzoval, zda je sporná právní úprava slučitelná s unijním právem nebo s vnitrostátním ustanovením, které jej provádí. Pro zajištění plného účinku unijního práva se podle potřeby nepoužijí žádná vnitrostátní ustanovení, které by byla s unijním právem v rozporu, a není nutno čekat na jejich odstranění v řízení o přezkumu ústavnosti (viz mimo jiné rozsudek ze dne 4. prosince 2018, The Minister for Justice and Equality und Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, bod 50).

- 15 Kromě Ústavy vyplývá také z unijního práva povinnost orgánů veřejné moci zajistit rovné zacházení s osobami s postižením a osobami, které se nachází v podobné situaci, a tyto osoby nediskriminovat. Podle článku 2 SFEU je Evropská unie založena na hodnotách rovnosti. Článek 21 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie zakazuje mimo jiné jakoukoliv diskriminaci založenou na zdravotním postižení. Účelem směrnice 2000/78 je podle jejího článku 1 stanovit rámec pro boj s diskriminací na základě mimo jiné zdravotního postižení, v zaměstnání a povolání. Z ustanovení čl. 3 odst. 1 této směrnice vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, včetně veřejných subjektů, pokud jde o pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování (písm. c). V souladu s čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice k přímé diskriminaci dochází tehdy, pokud se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo se zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, mimo jiné na základě zdravotního postižení. Členské státy sice podle čl. 4 odst. 1 směrnice mohou nehledě na čl. 2 odst. 1 a 2 směrnice stanovit, že rozdíl v zacházení na základě vlastností souvisejících s jedním z důvodů uvedených v článku 1 směrnice nepředstavuje diskriminaci, pokud z povahy dotyčné pracovní činnosti nebo z podmínek jejího výkonu vyplývá, že tyto vlastnosti představují podstatný a určující profesní požadavek, stanovení takovéto výjimky je však přípustné pouze v případě, je-li cíl legitimní a požadavek přiměřený. Podle čl. 2 odst. 5 se směrnice nedotýká opatření stanovených vnitrostátními právními předpisy, která jsou v demokratické společnosti nutná pro veřejnou bezpečnost, udržování veřejného pořádku a předcházení trestným činům, pro ochranu zdraví a ochranu práv a svobod ostatních lidí. Podle bodu 18 odůvodnění této směrnice zejména nevyžaduje, aby ozbrojené síly, policie, vězeňské nebo záchranné služby přijímaly nebo zaměstnávaly osoby, které nemají požadovanou schopnost vykonávat řadu funkcí, jejichž vykonávání by se od nich mohlo požadovat se zřetelem k oprávněnému cíli zachování operační schopnosti těchto služeb. Kromě toho Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že snaha zajistit operační schopnost a řádné fungování uvedené služby představuje oprávněný cíl pro nerovné zacházení s osobami ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78. Je však nutno zjistit, zda vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení tím, že takové omezení stanovila, uložila přiměřený požadavek, to znamená, zda je toto omezení způsobilé dosáhnout sledovaného cíle a zda nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. (viz mimo jiné rozsudek ze dne 13. listopadu 2014, Vital Pérez, C-416/13, EU:C:2014:2371, bod 43 až 45).
- 16 Senát má za to, že pro rozhodnutí ve věci u něj projednávané týkající se přezkumu ústavnosti je nezbytné stanovisko Soudního dvora Evropské unie k otázce, zda čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78 musí být vykládán v tom smyslu, že směrnice brání vnitrostátním předpisům, které stanoví, že deficit sluchu pod stanovenou normou je absolutní překážkou pro výkon činnosti ve vězeňské službě, a které nepovolují, aby při posuzování splnění nároků na sluch byly použity kompenzační pomůcky. Podle názoru senátu neumožňuje ani znění směrnice ani stávající judikatura Soudního dvora Evropské unie k obsahu čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78 učinit v projednávané věci jednoznačný závěr. U

Soudního dvora Evropské unie ani neprobíhá žádné řízení o předběžné otázce týkající se této otázky. Nejedná se tedy o *acte clair* nebo o *acte éclairé*.

- 17 V projednávané věci může Riigikohus (Nejvyšší soudní dvůr) v rámci řízení o přezkumu ústavnosti přímo posuzovat slučitelnost vnitrostátního ustanovení s unijním právem. PSJKS neobsahuje žádnou úpravu týkající se podání žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách. Takováto žádost však v rámci řízení na přezkum ústavnosti ani není vyloučena. Bude-li Soudní dvůr Evropské unie zastávat při výkladu směrnice stanovisko, že tato směrnice brání právní úpravě, která stanoví, že deficit sluchu pod předepsanou normou představuje absolutní překážku pro činnost ve vězeňské službě, a která nepovoluje, aby při posuzování splnění nároků na sluch byly použity kompenzační pomůcky, pak ustanovení nařízení č. 12 sporná v projednávané věci a týkající se posouzení ústavnosti nejsou s unijním právem slučitelná. V tomto případě by krajský soud musel tato ustanovení podle zásady přednosti unijního práva ponechat ve správní věci nepoužitá a nesměl by zahájit řízení k přezkumu ústavnosti. V důsledku toho by musel senát návrh zamítnout, neboť napadená ustanovení by pro rozhodnutí ve správní věci nebyla podle § 9 odst. 1 a § 14 odst. 2 první věty PSJKS relevantní. Ukáže-li se, že sporné nařízení je se směrnicí slučitelné, nelze pouze na základě této skutečnosti dovodit, že jsou tato ustanovení v souladu s Ústavou, a senát může pokračovat v přezkumu jejich ústavnosti.