

Sprawa C-795/19

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

29 października 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Riigikohus (Estonia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

24 października 2019 r.

Strona skarżąca:

XX

Druga strona postępowania:

Tartu Vangla

Inni uczestnicy:

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

Przedmiot postępowania głównego

Badanie zgodności z konstytucją w ramach postępowania w sprawie skargi XX na decyzję dyrektora Tartu Vangla (zakładu karnego w Tartu) z dnia 28 czerwca 2017 r. o zwolnieniu XX ze służby.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii – Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony na podstawie art. 267 ust. 1 lit. b) i ust. 3 TFUE dotyczący wykładni art. 2 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2000/78.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 2 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że niezgodne z nim są uregulowania krajowe, które przewidują, że ubytek słuchu powodujący, że zdolność słyszenia znajduje się poniżej przewidzianej normy, stanowi bezwzględną przeszkodę w pełnieniu służby w charakterze funkcjonariusza zakładu karnego, oraz zabraniają stosowania aparatów korygujących przy ocenie spełniania wymogów dotyczących słuchu?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuł 2 TFUE

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 21 ust. 2

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16), art. 2 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 2 lit. a), art. 2 ust. 5, art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1

Powołane przepisy krajowe

Eesti Vabariigi põhiseadus (konstytucja Republiki Estońskiej, zwana dalej „konstytucją”), § 12 ust. 1 i § 29

Vangistusseadus (kodeks karny wykonawczy, zwany dalej „VangS”), § 146 ust. 1 i 4

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (ustawa o postępowaniu w zakresie badania zgodności z konstytucją, zwana dalej „PSJKS”), § 14 ust. 2

Väljateenitud aastate pensionide seadus (ustawa o emeryturach za odbyte lata służby, zwana dalej „VAPS”), § 2 pkt 2

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ (rozporządzenie nr 12 rządu Republiki Estonii z dnia 22 stycznia 2013 r. „Wymogi zdrowotne stawiane funkcjonariuszom zakładu karnego, wymogi w

zakresie procedur badań lekarskich oraz treści i formy świadectwa zdrowia”), § 3 do 5 i załącznik 1

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 W dniu 22 stycznia 2013 r. rząd Republiki Estonii wydał na podstawie § 146 ust. 4 VangS rozporządzenie nr 12 „Wymogi zdrowotne stawiane funkcjonariuszom zakładu karnego, wymogi w zakresie procedur badań lekarskich oraz treści i formy świadectwa zdrowia” (zwane dalej: rozporządzeniem nr 12). Rozporządzenie nr 12 weszło w życie z dniem 26 stycznia 2013 r. Paragraf 4 tego rozporządzenia określa, wśród wymogów zdrowotnych stawianych funkcjonariuszom zakładu karnego, również wymogi dotyczące słuchu. Zgodnie z nimi słuch funkcjonariusza zakładu karnego musi być wystarczający do tego, aby móc komunikować się przez telefon oraz słyszeć alarmy i komunikaty nadawane przez radiowęzeł (§ 4 ust. 1 rozporządzenia nr 12). Podczas badania lekarskiego ubytek słuchu w sprawniejszym uchu nie może przekraczać 30 dB przy częstotliwości 500-2000 Hz i 40 dB przy częstotliwości 3000-4000 Hz, zaś w uchu mniej sprawnym – 40 dB przy częstotliwości 500-2000 Hz i 60 dB przy częstotliwości 3000-4000 Hz (§ 4 ust. 2 rozporządzenia nr 12). Załącznik 1 do rozporządzenia nr 12 zawiera wykaz zaburzeń zdrowotnych, które uniemożliwiają pełnienie służby w charakterze funkcjonariusza zakładu karnego (§ 5 ust. 1 rozporządzenia nr 12), przy czym istnienie bezwzględnej przeszkody medycznej wyklucza zatrudnienie danej osoby w służbie więziennej i naukę zawodu funkcjonariusza zakładu karnego (§ 5 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 12). Zgodnie z załącznikiem 1 ubytek słuchu powodujący, że zdolność słyszenia znajduje się poniżej przewidzianej normy, stanowi bezwzględną przeszkodę w ww. zatrudnieniu i podjęciu nauki.
- 2 XX (zwany dalej „skarżącym”) był począwszy od dnia 2 grudnia 2002 r. zatrudniony w zakładzie karnym w Tartu jako oddziałowy, zaś od dnia 1 czerwca 2008 r. nadzorcą departamentu kontroli w tym samym zakładzie. Po przeprowadzeniu badania lekarskiego w kwietniu 2017 r. okazało się, że jego słuch w jednym uchu pogorszył się i jest na poziomie 55-75 dB przy częstotliwości 500-2000 Hz. Skarżący miał aparat słuchowy, przy którego zastosowaniu wymogi dotyczące słuchu były u niego spełnione. Słuch w drugim uchu skarżącego spełniał wymogi określone w rozporządzeniu nr 12. Decyzją z dnia 28 czerwca 2017 r. (zwaną dalej: zaskarżoną decyzją) dyrektor Tartu Vangla (zakładu karnego w Tartu) zwolnił skarżącego ze służby.
- 3 Wyrokiem z dnia 14 grudnia 2017 r. **Tartu Halduskohus** (sąd administracyjny w Tartu) oddalił skargę XX o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji oraz o odszkodowanie. Zdaniem sądu administracyjnego celowe co do zasady jest ustalenie wymogów zdrowotnych warunkujących możliwość pełnienia służby w charakterze funkcjonariusza zakładu karnego. Porządek i bezpieczeństwo publiczne to podstawowe wartości społeczne, których ochrona uzasadnia ograniczenie innych praw podstawowych. Wymóg dotyczący słuchu, o

którym mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia nr 12, jest niezbędnym i uzasadnionym środkiem zapewniającym wykonywanie przez pełniących służbę funkcjonariuszy zakładu karnego powierzonych im zadań z uwzględnieniem regulaminu funkcjonowania zakładów karnych.

- 4 Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2019 r. Tartu Ringkonnakohus (sąd apelacyjny w Tartu) uchylił wyrok sądu administracyjnego i wydał w tej sprawie nowe rozstrzygnięcie uwzględniające skargę i stwierdzające niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji oraz przyznające skarżącemu odszkodowanie w wysokości 60-miesięcznego wynagrodzenia. Sąd apelacyjny orzekł, że załącznik 1 do rozporządzenia nr 12 jest w przedmiotowym zakresie niezgodny z konstytucją i nie zastosował tego załącznika w swoim rozstrzygnięciu w niniejszej sprawie w zakresie, w jakim stanowi on, iż ubytek słuchu powodujący, że zdolność słyszenia znajduje się poniżej przewidzianej normy, stanowi bezwzględną przeszkodę w pełnieniu służby w charakterze funkcjonariusza zakładu karnego. Zdaniem sądu apelacyjnego ww. przepis narusza ogólną zasadę równości wynikającą z § 12 ust. 1 konstytucji oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikającą z § 11 ust. 2 konstytucji.
- 5 Sąd apelacyjny porównał osoby niedosłyszące z osobami niedowidzącymi. Wymogi dotyczące wzroku zostały określone w § 3 rozporządzenia nr 12, a zmniejszenie ostrości wzroku poniżej przewidzianej normy jest również bezwzględną przeszkodą dla pełnienia służby więziennej. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia nr 12 funkcjonariusz zakładu karnego ma jednak prawo do noszenia soczewek kontaktowych i okularów. Wymogi dotyczące słuchu zostały określone w § 4 rozporządzenia nr 12, który nie przewiduje możliwości korzystania z aparatu słuchowego w przypadku upośledzenia słuchu. Musi istnieć rozsądny i uzasadniony powód ku temu, aby odmiennie traktować porównywalne grupy osób. Kryterium to nie zostało w tym przypadku spełnione. Sąd apelacyjny uznał, że można by dopuścić możliwość sporządzenia listy aparatów słuchowych dopuszczonych do stosowania w zakładzie karnym. Jednakże wykluczenie wszystkich aparatów słuchowych, bez względu na ich rodzaj, oraz całkowite wykluczenie osób niedosłyszących ze służby więziennej, w odróżnieniu od osób niedowidzących, nie jest właściwe.
- 6 Naruszone zostały również uzasadnione oczekiwania skarżącego. Skarżący rozpoczął swoją służbę jako oddziałowy w Tartu Vangla (zakładzie karnym w Tartu) w 2002 r., kiedy to przepisy nie przewidywały żadnych ograniczeń w pełnieniu służby więziennej przez osoby niedosłyszące. Skarżący podniósł, że w wyniku zwolnienia go ze służby utracił prawo do specjalnej emerytury za odbyte lata służby przysługującej na podstawie § 2 ust. 2 VAPS, które to prawo, gdyby dalej pełnił służbę, nabyłby w ciągu kilku lat.
- 7 Sąd apelacyjny uznał, że załącznik 1 do rozporządzenia nr 12 jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim ubytek słuchu, powodujący, że zdolność słyszenia znajduje się poniżej przewidzianej normy, stanowi bezwzględną przeszkodę w pełnieniu służby w charakterze funkcjonariusza zakładu karnego,

odstąpił od stosowania tego załącznika w tym zakresie i przekazał decyzję do Riigikohus (sądu najwyższego) celem kontroli zgodności tego przepisu z konstytucją.

Istotne argumenty stron postępowania głównego w kwestii zgodności z konstytucją

- 8 **Õiguskantsler** (rzecznik praw obywatelskich) jest zdania, że § 4 rozporządzenia nr 12 i załącznik 1 do tego rozporządzenia stoją w sprzeczności ze swobodą wyboru zawodu wynikającą z § 29 konstytucji i z § 12 ust. 1 konstytucji, w którym ustanowione zostały ogólna zasada równego traktowania i zakaz dyskryminacji. Sprzeczność ta polega na tym, że nie przewidziano możliwości oceny, czy upośledzenie słuchu przeszkadza funkcjonariuszowi zakładu karnego w wykonywaniu jego obowiązków zawodowych i czy dane upośledzenie słuchu może zostać skorygowane przy pomocy aparatu słuchowego. Sąd apelacyjny powinien był zbadać to, czy istniejąca sprzeczność między rozporządzeniem nr 12 a dyrektywą Rady 2000/78, która została transponowana do prawa estońskiego przez Võrdse kohtlemise seadus (ustawę o równym traktowaniu). Należało ocenić, czy w tym konkretnym przypadku niepełnosprawność uniemożliwiała funkcjonariuszowi zakładu karnego wykonywanie jego obowiązków zawodowych.
- 9 **Justiitsminister** (minister sprawiedliwości) uważa, że załącznik 1 do rozporządzenia nr 12 nie jest niezgodny z konstytucją. Naturalny słuch funkcjonariusza zakładu karnego musi być na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo własne i innych funkcjonariuszy oraz nieograniczoną komunikację w każdych okolicznościach, nawet bez aparatu korygującego. Takie same wymagania odnośnie słuchu dotyczą pełnienia służby przez funkcjonariuszy policji jak i przez funkcjonariuszy zakładu karnego.
- 10 **Tervise- ja tööminister** (minister zdrowia i pracy) uważa, że rozporządzenie nr 12 i załącznik 1 do niego mogą prowadzić do nieuzasadnionego nierównego traktowania osób z upośledzeniem wzroku oraz osób z upośledzeniem słuchu, ponieważ pogorszenie słuchu, w przeciwieństwie do zmniejszenia ostrości wzroku, nie może zostać skorygowane. Inaczej byłoby, gdyby rozporządzenie w sprawie wymogów zdrowotnych stawianych funkcjonariuszom zakładu karnego przewidywało możliwość indywidualnego zbadania okoliczności każdego przypadku upośledzenia słuchu.
- 11 **Tartu Vangla** (zakład karny w Tartu) podziela argumentację i stanowisko ministra sprawiedliwości.
- 12 **Skarżący** podnosi, że § 4 rozporządzenia nr 12 i załącznik 1 do tego rozporządzenia naruszają swobodę wyboru zawodu, ogólną zasadę równego traktowania i zakaz dyskryminacji ustanowione w konstytucji.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 13 **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (izba ds. badania zgodności z konstytucją) stwierdziła, że w postępowaniu bezsporne jest, iż skarżący pełnił służbę w charakterze funkcjonariusza zakładu karnego ponad czternaście i pół roku. Zgodnie z ostatnim zakresem obowiązków służbowych skarżącego miał on między innymi sprawować kontrolę nad osobami objętymi nadzorem elektronicznym poprzez system kontroli i przekazywać informację o takich osobach, nadzorować urządzenia kontroli i sygnalizacyjne, reagować na informacje o alarmach oraz przekazywać je dalej, jak również wykrywać naruszenia przepisów porządkowych. W dotychczasowym okresie służby skarżącemu nigdy nie został postawiony zarzut nieprawidłowego wypełniania obowiązków służbowych. Wymogi dotyczące słuchu, w tym zakaz korzystania z aparatów słuchowych lub innych aparatów korygujących, weszły w życie po ponad dziesięcioletnim okresie pełnienia służby przez skarżącego. W 2017 r. badanie lekarskie wykazało, że słuch skarżącego w jednym uchu nie spełnia określonych wymogów. Skarżący podnosi, że od dzieciństwa niedosłyszy na jedno ucho. Ministerstwo sprawiedliwości potwierdza, że korzystanie z aparatów słuchowych w zakładzie karnym nie było z początku zabronione. Ministerstwo sprawiedliwości i Tartu Vangla (zakład karny w Tartu) uzasadniają wymogi i ograniczenia ustanowione w rozporządzeniu nr 12 tym, że, ze względu na potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, w celu spełnienia wymogów dotyczących słuchu nie można używać żadnych aparatów korygujących: ze względu na ograniczone zasoby skarżący musi być w stanie wykonywać wszystkie zadania funkcjonariusza zakładu karnego, w zakresie których został przeszkolony i, w razie potrzeby, udzielać pomocy policji. Naturalny słuch funkcjonariusza zakładu karnego musi być zatem na takim poziomie, który w każdych okolicznościach, nawet bez aparatu korygującego (np. jeśli bateria aparatu słuchowego jest wyczerpana lub urządzenie zostało utracone w wyniku ataku) gwarantuje bezpieczeństwo własne i innych funkcjonariuszy oraz nieograniczoną komunikację.
- 14 Sąd apelacyjny wszczął procedurę badania zgodności z konstytucją w celu weryfikacji pod tym kątem przepisów rozporządzenia nr 12. Z jego orzeczenia nie wynika jednak, by sąd ten zbadał, czy sporne przepisy są zgodne z prawem Unii lub z krajowym przepisem implementującym to prawo. W celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii należy w razie konieczności odstąpić od stosowania przepisów krajowych, które byłyby sprzeczne z tym prawem. Nie ma konieczności uprzedniego uchylenia takiego przepisu w postępowaniu w przedmiocie badania zgodności z konstytucją (zob. m. in. wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., *The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, UE:C:2018:979, pkt 50).
- 15 Nie tylko konstytucja, lecz również i prawo Unii nakładają na władze państwowe obowiązek równego traktowania osób niepełnosprawnych i osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji oraz niedyskryminowania ich. Zgodnie z art. 2 TUE Unia Europejska opiera się na zasadzie równości. Artykuł 21 ust. 1 Karty praw

podstawowych Unii Europejskiej zakazuje, między innymi, wszelkiej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2000/78 jej celem jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją, między innymi ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do zatrudnienia i pracy. Dyrektywa, zgodnie z jej art. 3 ust. 1, stosuje się do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w odniesieniu do, między innymi, warunków zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania (litera c). Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy dyskryminacja bezpośrednia występuje w przypadku, gdy daną osobę ze względu na jej niepełnosprawność traktuje się mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji. Wprawdzie art. 4 ust. 1 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą uznać, niezależnie od przepisów art. 2 ust. 1 i 2, że odmienne traktowanie ze względu na cechy związane z jedną z przyczyn wymienionych w art. 1 nie stanowi dyskryminacji w przypadku, gdy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania, dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym. Jednakże ustanowienie takiego wyjątku jest dopuszczalne wyłącznie pod warunkiem, że cel jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny. Zgodnie z jej art. 2 ust. 5 dyrektywa nie narusza środków przewidzianych przepisami krajowymi, które w społeczeństwie demokratycznym są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, utrzymania porządku i zapobiegania działaniom podlegającym sankcjom karnym, ochrony zdrowia oraz ochrony praw i wolności innych osób. Motyw 18 dyrektywy wyjaśnia, że dyrektywa nie wymaga, w szczególności od sił zbrojnych, policji, służb więziennych lub ratowniczych, przyjmowania do pracy lub dalszego zatrudniania osób nieposiadających wymaganych zdolności umożliwiających wykonywanie zadań, które mogą im zostać powierzone z uwzględnieniem wynikającego z prawa celu utrzymania zdolności operacyjnej tych służb. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że zapewnienie zdolności operacyjnej i dobrego funkcjonowania określonych służb stanowi zgodny z prawem cel nierównego traktowania w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2000/78. Należy jednakże ustalić, czy uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, ustanawiając takie ograniczenie, jest proporcjonalne, a więc właściwe dla zagwarantowania realizacji tego celu, i nie wykracza poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia. (zob. m. in. wyrok z dnia 13 listopada 2014 r., *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, pkt 43-45).

- 16 Izba orzekająca uważa, że do rozstrzygnięcia zawisłej przed nią sprawy dotyczącej kontroli zgodności z konstytucją konieczne jest stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kwestii, czy art. 2 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2000/78 należy interpretować w ten sposób, iż niezgodne z nimi są uregulowania krajowe, które przewidują, że ubytek słuchu powodujący, iż zdolność słyszenia znajduje się poniżej przewidzianej normy, stanowi bezwzględną przeszkodę w pełnieniu służby w charakterze funkcjonariusza zakładu karnego oraz zabraniają stosowania aparatów korygujących przy ocenie spełniania wymogów dotyczących słuchu. Zdaniem izby orzekającej ani brzmienie dyrektywy, ani istniejące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

Unii Europejskiej dotyczące treści art. 4 ust. 1 dyrektywy 2000/78 nie pozwalają na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków w przedmiocie tej kwestii prawnej. Przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie toczy się również żadna sprawa dotycząca wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tej kwestii. Nie jest to więc ani *acte clair* ani *acte éclairé*.

- 17 W niniejszej sprawie Riigikohus (sąd najwyższy) nie może bezpośrednio badać zgodności przepisu prawa krajowego z prawem Unii w ramach postępowania w przedmiocie badania zgodności z konstytucją. PSJKS nie określa żadnych zasad dotyczących uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jednakże uzyskanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest wykluczone w ramach postępowania w przedmiocie badania zgodności z konstytucją. Jeżeli, dokonując wykładni dyrektywy, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznałby, że niezgodne z tą dyrektywą są uregulowania krajowe, które przewidują, że ubytek słuchu powodujący, iż zdolność słyszenia znajduje się poniżej przewidzianej normy, stanowi bezwzględną przeszkodę w pełnieniu służby w charakterze funkcjonariusza zakładu karnego i zabraniają stosowania aparatów korygujących przy ocenie spełniania wymogów dotyczących słuchu, to wtedy przepisy rozporządzenia nr 12, których zgodność z konstytucją jest sporna w niniejszej sprawie, byłyby niezgodne z prawem Unii. W takim przypadku sąd apelacyjny, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, powinien odstąpić od stosowania tych przepisów w sprawie administracyjnej i nie powinien był wszczynać postępowania w celu sprawdzenia ich zgodności z konstytucją. W konsekwencji izba orzekająca musiałaby odrzucić wniosek, ponieważ zaskarżone przepisy nie miałyby znaczenia dla wydania decyzji w sprawie administracyjnej na podstawie § 9 ust. 1 i § 14 ust. 2 zdanie 1 PSJKS. Jeżeli okaże się, że zaskarżone rozporządzenie jest zgodne z dyrektywą, nie można będzie z samej tej okoliczności wnioskować, że przepisy te są zgodne z konstytucją, a izba orzekająca będzie mogła kontynuować badanie ich zgodności z konstytucją.