

Vec C-795/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

29. október 2019

Vnútroštátny súd:

Riigikohus

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

24. október 2019

Žalobca:

XX

Žalovaný:

Tartu Vangla

Vedľajší účastníci konania:

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

Predmet konania vo veci samej

Preskúmanie ústavnosti v rámci konania o žalobe XX proti rozhodnutiu riaditeľa Tartu Vangla (Ústav na výkon trestu odňatia slobody v Tartu) z 28. júna 2017 o prepustení XX zo služobného pomeru

Predmet a právny základ prejudiciálneho konania

Výklad práva Únie - Návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný podľa článku 267 ods. 1 písm. b) a ods. 3 ZFEÚ sa týka výkladu článku 2 ods. 2 v spojení s článkom 4 ods. 1 smernice 2000/78

Prejudiciálna otázka

Má sa článok 2 ods. 2 v spojení s článkom 4 ods. 1 smernice Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani (Ú. v. ES L 303, 2000, s. 16; Mim. vyd. 05/004, s. 79) vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnym právnym predpisom, ktoré stanovujú, že sluchové postihnutie pod predpísanou normou predstavuje absolútnu prekážku výkonu činnosti úradníka väzenského dozoru a ktoré nedovoľujú použitie korekčných pomôcok pri posudzovaní splnenia požiadaviek na sluch?

Citované predpisy práva Únie

Článok 2 ZEÚ

Charta základných práv Európskej únie, článok 21 ods. 2.

smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani (Ú. v. ES L 303, 2000, s. 16; Mim. vyd. 05/004, s. 79), článok 2 ods. 1 a 2, článok 2 ods. 2 písm. a), článok 2 ods. 5, článok 3 ods. 1 a článok 4 ods. 1

Uvedené vnútroštátne predpisy

Eesti Vabariigi põhiseadus (Ústava Estónskej republiky, ďalej len „ústava“) § 12 ods. 1 a § 29

Vangistusseadus (zákon o výkone trestov, ďalej len „VangS“), § 146 ods. 1 a 4,

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (zákon o konaní o preskúmaní ústavnosti, ďalej len „PSKJS“), § 14 ods. 2

Väljateenitud aastate pensionide seadus (zákon o výsluhových dôchodkoch, ďalej len „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“ (Nariadenie vlády Estónskej republiky č. 12 z 22. januára 2013 „Požiadavky na zdravotný stav úradníkov väzenského dozoru a na postup skúmania zdravotného stavu, ako aj na obsah a formu osvedčenia o zdravotnej spôsobilosti“), § 3 až 5 a príloha 1

Krátke zhrnutie skutkovej podstaty a konania

- 1 Dňa 22. januára 2013 vláda Estónskej republiky na základe § 146 ods. 4 VangS vydala nariadenie č. 12 „Požiadavky na zdravotný stav úradníkov väzenského dozoru a na postup skúmania zdravotného stavu, ako aj na obsah a formu osvedčenia o zdravotnej spôsobilosti“ (ďalej len „nariadenie č. 12“). Nariadenie č. 12 nadobudlo účinnosť 26. januára 2013 a vo svojom § 4 stanovuje požiadavky na sluch ako požiadavku na zdravotný stav úradníkov väzenského dozoru. Úroveň sluchu väzenského úradníka tak musí byť dostatočná na to, aby mohol komunikovať cez telefón a aby počul poplach a vysieláčkovú komunikáciu (§ 4 ods. 1 nariadenia č. 12). Pri zdravotnej prehliadke nesmie sluchové postihnutie na uchu s lepším sluchom prekročiť 30 dB pri frekvencii 500-2000 Hz a 40 dB pri frekvencii 3000-4000 Hz a na uchu s horším sluchom nesmie prekročiť 40 dB pri frekvencii 500-2000 Hz a 60 dB pri frekvencii 3000-4000 Hz (§ 4 ods. 2 nariadenia č. 12). Príloha 1 nariadenia č. 12 obsahuje zoznam zdravotných porúch, ktoré bránia splneniu pracovných povinností úradníka väzenského dozoru (§ 5 ods. 1 nariadenia č. 12), pričom výskyt absolútnej lekárskej prekážky vylučuje zamestnanie osoby v službe väzenského dozoru a vyučenie povolaniu úradníka väzenského dozoru (§ 5 ods. 2 prvá veta nariadenia č. 12). Podľa prílohy 1 je sluchové postihnutie pod stanovenú normu absolútnou prekážkou.
- 2 XX (ďalej tiež „žalobca“) bol od 2. decembra 2002 zamestnaný v Ústave na výkon trestu odňatia slobody Tartu ako dozorca oddelenia výkonu trestu a od 1. júna 2008 ako dozorca oddelenia dohľadu. Pri zdravotnej prehliadke v apríli 2017 sa zistilo, že jeho sluch bol na jednom uchu zhoršený, a to o 55-75 dB pri frekvencii 500-2000 Hz. Žalobca mal naslúchací prístroj, s použitím ktorého jeho sluch zodpovedal požiadavkám. Sluch na jeho druhom uchu zodpovedal požiadavkám stanoveným v nariadení č. 12. Riaditeľ Tartu Vangla (ústav na výkon trestu odňatia slobody Tartu) rozhodnutím z 28. júna 2017 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) prepustil žalobcu zo služobného pomeru.
- 3 Žalobu XX o určenie protiprávnosti napadnutého rozhodnutia a o náhradu škody **Tartu Halduskohus** (Správny súd Tartu, Estónsko) rozsudkom zo 14. decembra 2017 zamietol. Podľa názoru správneho súdu je v zásade účelné stanoviť zdravotné požiadavky, ktoré vylučujú činnosť úradníkov väzenského dozoru. Verejný poriadok a verejná bezpečnosť predstavujú základné hodnoty spoločnosti,

na ochranu ktorých je obmedzenie iných základných práv odôvodnené. Požiadavka na sluch podľa § 4 ods. 1 nariadenia č. 12 je nevyhnutné a odôvodnené opatrenie na to, aby službukonajúci úradníci väzenského dozoru boli v stave splniť im zverené úlohy pri zohľadnení pracovného poriadku ústavov na výkon trestu odňatia slobody.

- 4 **Tartu Ringkonnakohus** (Okresný súd Tartu, Estónsko) rozsudkom z 11. apríla 2019 zrušil rozsudok správneho súdu a vydal v tejto veci nové rozhodnutie, ktorým žalobe vyhovel, napadnuté rozhodnutie vyhlásil za protiprávne a žalobcovi priznal náhradu škody vo výške 60 mesačných miezd. Okresný súd vyhlásil prílohu 1 nariadenia č. 12 v tejto súvislosti za protiústavnú a pri rozhodovaní tejto právnej veci túto prílohu neuplatnil v tom rozsahu, pokiaľ sluchové postihnutie pod predpísanú normu predstavuje absolútnu prekážku výkonu činnosti úradníka väzenského dozoru. Podľa názoru okresného súdu uvedená norma porušuje všeobecnú zásadu rovnosti vyplývajúcu z § 12 ods. 1 ústavy a zásadu ochrany legitímnej dôvery vyplývajúcu z § 11 druhej vety ústavy.
- 5 Okresný súd porovnal sluchovo postihnutých so zrakovo postihnutými. Požiadavky na zrak sú stanovené v § 3 nariadenia č. 12, a zhoršenie zraku pod stanovenú normu je taktiež absolútnou prekážkou výkonu väzenskej služby. Podľa § 3 ods. 2 nariadenia č. 12 je však úradník väzenského dozoru oprávnený nosiť kontaktné šošovky a okuliare. Požiadavky na sluch sú stanovené v § 4 nariadenia č. 12, v ktorom možnosť použitia naslúchacieho prístroja v prípade zhoršenia sluchu stanovená nie je. Pre rozdielne zaobchádzanie porovnateľných skupín osôb musí existovať rozumný a primeraný dôvod. Toto kritérium však v súčasnosti nie je splnené. Okresný súd konštatoval, že by mohol byť vytvorený zoznam naslúchacích prístrojov povolených v ústave na výkon trestu odňatia slobody. Vylúčenie všetkých naslúchacích prístrojov bez rozdielu a vylúčenie sluchovo postihnutých z väzenskej služby na rozdiel od zrakovo postihnutých však nie je primerané.
- 6 Bola tiež porušená legitímna dôvera žalobcu. Žalobca nastúpil do služobného pomeru dozorcú v Tartu Vangla (Ústav na výkon trestu odňatia slobody Tartu) v roku 2002, keď právne predpisy nestanovovali pre výkon činnosti vo väzenskej službe žiadne obmedzenia pre sluchovo postihnutých. Žalobca uplatňoval, že v dôsledku svojho prepustenia stratil nárok na osobitný dôchodok za odslúžené roky podľa § 2 bodu 2 VAPS, ktorý by získal v priebehu niekoľkých rokov, keby zotrval v službe.
- 7 Okresný súd rozhodol, že príloha 1 nariadenia č. 12 je protiústavná v tom, že sluchové postihnutie pod predpísanú normu predstavuje absolútnu prekážku výkonu činnosti úradníka väzenského dozoru, túto prílohu v tomto rozsahu neuplatnil a postúpil rozhodnutie na Riigikohus (Najvyšší súdny dvor, Estónsko) na preskúmanie ústavnosti predpisu.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej k otázke ústavnosti

- 8 **Õiguskantsler** (ombudsman, Estónsko) je toho názoru, že § 4 nariadenia č. 12 a príloha 1 tohto nariadenia sú v rozpore so slobodou povolania vyplývajúcou z § 29 ústavy a s § 12 ods. 1 ústavy, v ktorom je upravená všeobecná zásada rovnosti a ktorý zakazuje diskrimináciu. Rozpor spočíva v tom, že nie je stanovená možnosť posúdiť, či slabý sluch bráni úradníkovi väzenského dozoru v plnení jeho pracovných povinností a či možno slabý sluch korigovať použitím naslúchacieho prístroja. Okresný súd mal skúmať možný rozpor nariadenia č. 12 so smernicou Rady 2000/78, ktorá bola do estónskeho práva prebratá prostredníctvom Võrdse kohtlemise seadus (zákon o rovnosti zaobchádzania). Malo sa posudzovať, či postihnutie v konkrétnom prípade bránilo úradníkovi väzenského dozoru v plnení jeho pracovných povinností.
- 9 **Justiitsminister** (minister spravodlivosti, Estónsko) je toho názoru, že príloha 1 nariadenia č. 12 nie je protiústavná. Prirodzený sluch úradníka väzenského dozoru musí byť na takej úrovni, ktorá aj bez pomôcky za každých okolností zaručí jeho vlastnú bezpečnosť a bezpečnosť ostatných zamestnancov, ako aj neobmedzenú komunikáciu. Pre úradníkov väzenského dozoru a policajných úradníkov platia v službe rovnaké požiadavky na sluch.
- 10 **Tervise- ja tööminister** (Minister zdravotníctva a práce, Estónsko) pripúšťa, že nariadenie č. 12 a jeho príloha 1 vedú k neodôvodnenému nerovnakému zaobchádzaniu s osobami so zrakovým postihnutím a osobami so sluchovým postihnutím, pretože zhoršený sluch na rozdiel od zhoršeného zraku nie je dovolené korigovať. Inak by to bolo, ak by právna úprava požiadaviek na zdravotný stav úradníka väzenského dozoru poskytovala možnosť v každom prípade zhoršenia sluchu individuálne skúmať okolnosti jednotlivého prípadu.
- 11 **Tartu Vangla** (Ústav pre výkon trestu odňatia slobody Tartu) sa pripája k odôvodneniu a stanovisku ministra spravodlivosti.
- 12 **Žalobca** tvrdí, že § 4 nariadenia č. 12 a príloha 1 uvedeného nariadenia sú v rozpore so slobodou povolania, so všeobecnou zásadou rovnosti a so zákazom diskriminácie, ktoré vyplývajú z ústavy.

Krátka prezentácia odôvodnenia prejudiciálneho konania

- 13 **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (Senát pre skúmanie ústavnosti, Estónsko) konštatoval, že v konaní je nesporné, že žalobca viac ako 14 rokov a 6 mesiacov slúžil ako úradník väzenského dozoru. Podľa poslednej náplne práce žalobcu k jeho služobným úlohám patrilo okrem iného dohľad nad osobami pod elektronickým dozorom prostredníctvom dozorného systému, ako aj prenášanie informácií o týchto osobách, dozor nad dozornými a signalizačnými zariadeniami, reagovanie na informácie a prenášanie informácií týkajúcich sa alarmu, ako aj zisťovanie rušenia poriadku. Žalobcovi počas jeho doterajšej služby nikdy nebolo vytýkané nedostatočné plnenie jeho služobných povinností. Požiadavky na sluch,

vrátane zákazu používania naslúchacích prístrojov alebo iných pomôcok, nadobudli účinnosť, až keď bol žalobca v službe viac ako desať rokov. V roku 2017 bolo pri zdravotnej prehliadke zistené, že sluch žalobcu na jednom uchu nezodpovedá stanoveným požiadavkám. Žalobca uplatňuje, že na tomto uchu má sluch zhoršený už od detstva. Ministerstvo spravodlivosti potvrdzuje, že používanie naslúchacích prístrojov nebolo v oblasti ústavu na výkon trestu odňatia slobody zakázané vždy. Ministerstvo spravodlivosti a Tartu Vangla (Ústav na výkon trestu odňatia slobody Tartu) odôvodňujú požiadavky a obmedzenia stanovené nariadením č. 12 tým, že kvôli potrebe zabezpečiť bezpečnosť a verejný poriadok nesmú byť na splnenie požiadaviek týkajúcich sa sluchu použité žiadne pomôcky: Z dôvodu obmedzených zdrojov musí byť žalobca v stave splniť všetky úlohy úradníka väzenského dozoru, pre ktoré je vyškolený, a v prípade potreby aj poskytnúť úradnú pomoc polícii. Prirodzený sluch úradníka väzenského dozoru preto musí byť na takej úrovni, ktorá aj bez pomôcky (napríklad ak je batéria naslúchacieho prístroja vybitá alebo ak sa prístroj stratil pri útoku) za každých okolností zabezpečí jeho vlastnú bezpečnosť a bezpečnosť ostatných službukonajúcich, ako aj neobmedzenú komunikáciu.

- 14 Okresný súd začal konanie o preskúmaní ústavnosti s cieľom preskúmať ústavnosť ustanovení nariadenia č. 12. Z rozhodnutia však nevyplýva, že súd skúmal, či je sporná úprava zlučiteľná s právom Únie alebo s vnútroštátnym právnym predpisom na jeho vykonanie. Aby bola zabezpečená úplná účinnosť práva Únie, v prípade potreby sa ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sú s ňou v rozpore, musia nechať neuplatnené a nie je nevyhnutné, aby sa čakalo na ich odstránenie v konaní o kontrole ústavnosti (pozri najmä rozsudok zo 4. decembra 2018, *The Minister for Justice and Equality a Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, bod 50).
- 15 Povinnosť štátnej moci rovnako zaobchádzať s osobami so zdravotným postihnutím a osobami, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej situácii, a nediskriminovať ich vyplýva nielen z ústavy, ale aj z práva Únie. Podľa článku 2 ZEÚ je Európska únia založená na zásade rovnosti. Článok 21 ods. 1 Charty základných práv európskej únie zakazuje okrem iného akúkoľvek diskrimináciu na základe zdravotného postihnutia. Účelom smernice 2000/78 je podľa jej článku 1 smernice 2000/78 je jej účelom stanoviť rámec pre boj proti diskriminácii v zamestnaní a povolani, okrem iného na základe zdravotného postihnutia. Podľa článku 3 ods. 1 smernice sa táto smernica vzťahuje na všetky osoby, tak vo verejnom ako i v súkromnom sektore, vrátane verejných orgánov vo vzťahu k pracovným podmienkam, vrátane podmienok prepúšťania [písm. c)]. Podľa článku 2 ods. 2 písm. a) smernice o priamu diskrimináciu ide, ak sa zaobchádza s jednou osobou nepriaznivejšie ako sa v porovnateľnej situácii zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou, najmä z dôvodu zdravotného postihnutia. Členské štáty síce podľa článku 4 ods. 1 tejto smernice môžu bez ohľadu na článok 2 ods. 1 a 2 stanoviť, že rozdiel v zaobchádzaní, ktorý je založený na charakteristike súvisiacej s niektorým z dôvodov podľa článku 1, nie je diskrimináciou, keď pre povahu určitých dotknutých pracovných činností alebo kontext, v ktorom sa vykonávajú, táto charakteristika tvorí skutočnú

a rozhodujúcu požiadavku na zamestnanie, avšak vytvorenie takejto výnimky je prípustné iba v prípade, že pritom ide o oprávnený cieľ a požiadavka je tomuto cieľu primeraná. Podľa článku 2 ods. 5 táto smernica nebude mať žiadny vplyv na opatrenia stanovené vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré sú v demokratickej spoločnosti potrebné pre verejnú bezpečnosť, na udržanie verejného poriadku a predchádzanie trestnej činnosti, na ochranu zdravia a ochranu práv a slobôd iných. Odôvodnenie 18 smernice vyjasňuje, že táto smernica nevyžaduje, aby najmä ozbrojené sily a polícia, väzenská stráž alebo záchranné služby robili nábor alebo zamestnávali osoby, ktoré nemajú požadované schopnosti na výkon všetkých úloh, ktoré od nich možno vyžadovať s ohľadom na oprávnený cieľ zachovania operačnej pripravenosti takýchto služieb. Okrem toho Súdny dvor Európskej únie rozhodol, že snaha zabezpečiť operačnú pripravenosť a riadne fungovanie služieb polície tvorí oprávnený cieľ v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 2000/78. Treba však skúmať, či vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej stanovením takeéhoto obmedzenia zaviedla primeranú požiadavku, resp. či je táto požiadavka vhodná na dosiahnutie sledovaného cieľa a či nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné (pozri okrem iného rozsudok z 13. novembra 2014, Vital Pérez, C-416/13, EU:C:2014:2371, body 43 až 45).

- 16 Senát zastáva názor, že pre rozhodnutie ním prejednáwanej právnej veci z hľadiska skúmania ústavnosti sa vyžaduje stanovisko Súdneho dvora Európskej únie k otázke, či sa článok 2 ods. 2 v spojení s článkom 4 ods. 1 smernice 2000/78 má vykladať v tom zmysle, že smernica bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že sluchové postihnutie pod predpísanou normou predstavuje absolútnu prekážku výkonu činnosti v službe väzenského dozoru, a ktorá nepovoľuje použitie korekčných pomôcok na posúdenie splnenia požiadaviek na sluch. Podľa názoru senátu ani znenie smernice a ani existujúca judikatúra Súdneho dvora Európskej únie k obsahu článku 4 ods. 1 smernice 2000/78 neumožňujú vyvodiť jednoznačné závery pre prejednávanú právnu vec. Na Súdnom dvore Európskej únie ani v súčasnosti neprebíha konanie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania k tejto otázke. Nejde tak ani o *acte claire* ani o *acte éclairé*.
- 17 V tomto prípade Riigikohus (Najvyšší súdny dvor) nemôže v rámci konania o preskúmaní ústavnosti priamo skúmať zlučiteľnosť vnútroštátneho právneho predpisu s právom Únie. PSJKS neobsahuje právnu úpravu podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Návrh na začatie prejudiciálneho konania však nie je vylúčený ani v rámci konania o preskúmaní ústavnosti. Ak Súdny dvor Európskej únie pri výklade smernice dospeje k názoru, že táto smernica bráni vnútroštátnym právnym predpisom, ktoré stanovujú, že sluchové postihnutie pod predpísanou normou predstavuje absolútnu prekážku výkonu činnosti v službe väzenského dozoru, a ktoré nedovoľujú použitie korekčných pomôcok na posúdenie splnenia požiadaviek na sluch, sú ustanovenia nariadenia č. 12, ktoré sú v prejednáwanej právnej veci sporné z hľadiska skúmania ústavnosti, nezlučiteľné s právom Únie. V tomto prípade by okresný súd v zmysle zásady prednosti práva Únie musel tieto ustanovenia v administratívnoprávnej veci ponechať neuplatnené a nesmel by začať konanie o preskúmaní ústavnosti. V dôsledku toho by senát musel návrh odmietnuť, pretože napadnuté ustanovenia podľa § 9 ods. 1 a § 14

ods. 2 prvej vety PSJKS nie sú relevantné pre rozhodnutie v administratívnoprávnej veci. Ak sa preukáže, že sporné nariadenie je zlučiteľné so smernicou, nemožno zo samotnej tejto skutočnosti vyvodiť záver, že tieto predpisy sú v súlade s ústavou, a senát môže pokračovať v skúmaní ich ústavnosti.

PRACOVNÝ DOKUMENT