

POTŘEBUJE VĚZEŇSKÝ DOZORCE DOKONALÝ SLUCH? GLOSA K ROZSUDKU TARTU VANGLA

Lenka Kříčková, Brno*

I. Okolnosti případu

1

Stěžovatel mnoho let pracoval ve věznici v Tartu (Estonsko) jako dozorce vězeňské služby. Mezi jeho úkoly patřilo například dohlížení nad vězni pomocí elektronického systému, sledování monitorovacích a signalizačních zařízení či zjišťování porušení vnitřního řádu věznice. V roce 2017 se stěžovatel podrobil lékařské prohlídce, při níž vyšlo najevo, že úroveň jeho sluchu nedosahuje minimálních hodnot stanovených v nařízení estonské vlády upravujícím požadavky na zdravotní stav příslušníků vězeňské služby. Jelikož takové zdravotní potíže podle daného nařízení brání plnění pracovních povinností příslušníka vězeňské služby, ředitel věznice stěžovatele propustil.

Stěžovatel podal žalobu, kterou se domáhal určení protiprávnosti svého propuštění a přiznání náhrady škody z důvodu diskriminace na základě zdravotního postižení. Příklad se dostal až k Nejvyššímu soudu Estonska, který měl přezkoumat ústavnost dotčených ustanovení nařízení o požadavcích na zdravotní stav příslušníků vězeňské služby. Tento soud se rozhodl přerušit řízení a položit ESD předběžnou otázku mířící na to, zda právu EU odporuje estonská právní úprava, podle níž je ztráta sluchu pod požadovanou normu absolutní překážkou dalšího setrvání příslušníka vězeňské služby ve služebním poměru a která nedovoluje, aby při posuzování splnění požadavků na sluchovou ostrost byly použity kompenzační pomůcky.

II. Rozsudek ESD

ESD případ posoudil z pohledu tzv. rámcové směrnice,² která upravuje rovné zacházení v oblasti zaměstnání a povolání, a dopadá tedy i na nábor a propouštění příslušníků vězeňské služby. Rámcová směrnice zakazuje diskriminaci mimo jiné i z důvodu zdravotního postižení. ESD se konkrétně zaměřil na diskriminaci přímou dle čl. 2 odst. 2 písm. a) rámcové směrnice, neboť shledal, že estonské nařízení zachází s osobami se sluchovými vadami méně příznivě

než s ostatními příslušníky vězeňské služby ve srovnatelné situaci a toto rozdílné zacházení spočívající v nemožnosti pracovat ve vězeňské službě je přímo založeno na zdravotním postižení. Zkoumal proto, zda takové rozdílné zacházení může být v souladu s čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice odůvodněno tím, že uplatňované podmínky zdravotní způsobilosti příslušníků vězeňské služby představují podstatný a určující profesní požadavek, který sleduje legitimní cíl a je přiměřený.

Nutnost splňovat minimální hodnoty sluchového vnímání stanovené estonským nařízením ESD za podstatný a určující profesní požadavek považoval. Dobrý sluch příslušníci vězeňské služby pro výkon své práce potřebují, například aby mohli reagovat na nepokoje mezi vězni, slyšet poplašná zařízení či komunikovat se spolupracovníky pomocí přístrojů k tomu určených. Tento požadavek má tedy zajistit, že příslušníci vězeňské služby budou schopni plnit všechny své úkoly, čímž zároveň sleduje legitimní cíl chránit bezpečnost osob a veřejný pořádek. Aby byl daný požadavek také přiměřený, musí být vhodný a nezbytný k dosažení vymezeného cíle.

Ve vztahu k vhodnosti ESD připustil, že požadavek dostatečné kvality sluchu, důsledkem jehož nesplnění je propuštění ze služby, skutečně umožňuje dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Poukázal však na to, že estonská právní úprava není zcela systematická a konzistentní, protože prověřování sluchu nemohli příslušníci vězeňské služby podstoupit s kompenzačními pomůckami (například se sluchadlem), ačkoli v případě zrakových vad mohli použít brýle nebo kontaktní čočky. Všechny tyto kompenzační pomůcky přitom mohou příslušníky vězeňské služby ve srovnatelné míře omezovat při jejich práci, zvláště ve vyhrocených situacích.

Zatímco kritérium vhodnosti považoval ESD i přes určité výhrady za splněné, testem nezbytnosti již estonské nařízení neprošlo. V této souvislosti byl ESD zejména nespokojen s tím, že nesplnění minimálních hodnot úrovně sluchu podle estonského nařízení bez jakýchkoli výjimek vedlo k nemožnosti pracovat ve vězeňské službě (a potažmo k automatickému propuštění ze zaměstnání), aniž by bylo možné individuálně posoudit, zda konkrétní příslušník vězeňské služby nemůže vykonávat svou práci i přes zjištěnou sluchovou vadu. Ta navíc nemohla být korigována pomocí kompenzačních pomůcek. ESD dále připomněl, že z čl. 5 rámcové směrnice vyplývá zaměstnavateli povinnost přijmout přiměřené uspořádání, tj. opatření, která pracovníkům se zdravotním postižením umožní výkon zaměstnání. V případě stěžovatele podle ESD připadalo v úvahu například použití sluchadla, osvobození od úkolů náročných na sluch nebo přidělení na pracovní pozici, pro niž není bezvadný sluch nutný.

Na položenou předběžnou otázku proto ESD odpověděl tak, že rámcová směrnice brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž je absolutně nemožné nadále zaměstnávat příslušníka vězeňské služby, jehož sluchová ostrost nedosahuje minimálních stanovených hodnot, aniž by bylo možné ověřit, zda je tento příslušník schopen případně plnit své úkoly po přijetí přiměřeného uspořádání.

III. Komentář k rozsudku

Tento rozsudek patrně představuje první případ, kdy ESD rozhodoval o diskriminaci příslušníků bezpečnostních sborů z důvodu zdravotního postižení. V dřívější judikatuře se již touto skupinou zaměstnanců (například policistů či hasičů) zabýval, ale vždy pouze ve spojení s jinými diskriminačními důvody, zejména s věkem.³ Zdravotní postižení lze v této oblasti vnímat jako důvod poněkud citlivější, protože od příslušníků bezpečnostních sborů se vzhledem k povaze jejich úkolů typicky očekává dobrý zdravotní stav a určitá fyzická zdatnost. Takové podmínky pro výkon těchto zaměstnání ostatně ESD (nejenom v rozebíraném případě) označil za podstatné a určující profesní požadavky ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, které mohou ospravedlnit nerovné zacházení.⁴ I sama rámcová směrnice obsahuje výslovné ujištění, že *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.*⁵ Přesto v rozebíraném případě nevznikla žádná pochybnost o tom, že rámcová směrnice dopadá i na případy diskriminace příslušníků vězeňské služby, jakožto jedné z bezpečnostních složek státu, z důvodu zdravotního postižení. O něco složitější situace by nastala pouze u vojáků, protože členské státy si mohou stanovit výjimku, že na ozbrojené síly, které je ovšem třeba odlišovat od bezpečnostních sborů, se rámcová směrnice nevztahuje, pokud jde o diskriminaci na základě zdravotního postižení a věku.⁶

Jednoznačné judikатурní potvrzení zákazu diskriminace příslušníků bezpečnostních sborů na základě zdravotního postižení je důležité také pro Českou republiku. **SIPoBez**⁷ totiž sice diskriminaci rovněž zakazuje, ale v taxativním výčtu diskriminačních důvodů chybí zdravotní postižení.⁸ Na tento nedostatek hrozící rozporem s právem EU upozornil již v roce 2013 tehdejší veřejný ochránce práv P. Varvařovský ve své výroční zprávě, v níž doporučil Poslanecké sněmovně novelizovat **SIPoBez** (a obdobně zákon o vojácích z povolání) tak, aby

mezi zakázanými diskriminačními důvody uváděl i zdravotní postižení.⁹ Se stejným požadavkem se na Poslaneckou sněmovnu v letech 2014 a 2015 obrátila také následující veřejná ochránkyně práv A. Šabatová.¹⁰ Tato doporučení přesto dodnes zůstala nevyslyšena.

Uvedené legislativní doporučení vychází ze zkušeností z případu, který veřejný ochránce práv řešil od roku 2012. Šlo o podnět policisty, kterému bylo diagnostikováno onemocnění virem HIV.¹¹ Když se tato informace dostala k jeho zaměstnavateli, tj. Policii ČR, proběhlo lékařské posouzení se závěrem, že policista dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost pro výkon služby, a následně byl propuštěn ze služebního poměru. Ochránce dospěl k závěru, že onemocnění virem HIV může být zdravotním postižením, ale na úrovni podústavního práva nelze konstatovat diskriminaci policisty, neboť zaměstnavatel postupoval v souladu se zákonem a prováděcím předpisem. Za problémový však ochránce považoval samotný **SIPoBez**, který neobsahuje zdravotní postižení jako diskriminační důvod¹² a který ve spojení s vyhláškou o zdravotní způsobilosti umožňuje automatické ukončení služebního poměru, aniž by bylo možné individuálně zkoumat, zda konkrétní osobě její zdravotní postižení skutečně brání ve výkonu služby.¹³ Dotčená ustanovení **SIPoBez** označil ochránce za rozporná s ústavním pořádkem a právem EU.

Zmíněný policista podal žalobu, v níž se domáhal určení, že došlo k diskriminaci, a náhrady nemajetkové újmy. Soud prvního stupně žalobu zamítl¹⁴ a odvolací soud toto rozhodnutí potvrdil.¹⁵ NS následně učinil obrat, když řízení zastavil a věc postoupil policejnímu prezidiu Policie ČR s tím, že nenáleží do pravomoci civilních soudů.¹⁶ Po rozhodnutí příslušného správního orgánu se proto policista musel obrátit na správní soudy a jeho věc nyní projednává krajský soud v režimu správního soudnictví.¹⁷ Ačkoli NS o žalobě meritorně nerozhodl, odůvodnění jeho rozsudku přesto přineslo významný posun, neboť v něm dovodil, že diskriminace policistů z důvodu zdravotního postižení je zakázána, i když v **SIPoBez** tento diskriminační důvod chybí. Na tyto situace se má subsidiárně použít obecná právní úprava **AntiDZ**¹⁸, který zdravotní postižení mezi diskriminačními důvody uvádí.¹⁹ Smyslem a účelem **AntiDZ** totiž podle NS bylo *vytvoření jednotné právní úpravy práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací a zajištění stejného standardu pro všechny oběti nerovného zacházení a diskriminace*, a to v zákonem vyjmenovaných právních vztazích včetně služebních poměrů, přičemž neexistuje důvod, aby příslušníci bezpečnostních sborů požívali nižší míry ochrany.

Uvedený závěr NS rozšiřuje ochranu příslušníků bezpečnostních sborů před diskriminací a v tomto ohledu by jej bylo možné hodnotit pozitivně. Nadto jím NS interpretačně překlenul

rozpor **SIPoBez** s právem EU, který by jinak při porovnání zákona s rámcovou směrnicí a nynějším rozhodnutím ESD musel být zjevný. Nicméně z pohledu systematického výkladu se argumentace NS zdá poměrně lehce zpochybnitelná. **SIPoBez** ve vztahu k **AntiDZ** zjevně představuje *lex specialis*. Na tom se s NS shodne i literatura, která však nedovozuje rozšíření diskriminačních důvodů prostřednictvím **AntiDZ**, ba naopak.²⁰ Jelikož **SIPoBez** obsahuje vlastní komplexní úpravu zákazu diskriminace (včetně forem diskriminace a diskriminačních důvodů),²¹ měl by se použít přednostně před obecnou právní úpravou **AntiDZ**. Absence zdravotního postižení jako diskriminačního důvodu se pak jeví spíše jako záměr zákonodárce než jako mezera, která by měla být zaplněna. NS tedy prozatím uvedl právní úpravu ochrany příslušníků bezpečnostních sborů do souladu s právem EU, ačkoli se o eurokonformní výklad ve svém rozsudku vůbec nepokoušel, ale je otázkou, zda se jeho závěr v budoucnu prosadí a přijmou jej i správní soudy. V zájmu právní jistoty a přehlednosti právního řádu by se ovšem jako vhodnější řešení nabízela novela **SIPoBez** – buď v podobě doplnění zdravotního postižení do jeho výčtu diskriminačních důvodů, nebo v podobě nahrazení všech jeho ustanovení týkajících se diskriminace odkazem na **AntiDZ**.

Na případu HIV pozitivního policisty se rovněž ukázal v podstatě stejný problém, jako řešil ESD ve výše popsaném rozsudku. Obdobně jako estonská právní úprava i **SIPoBez**²² vede k obligatornímu propuštění zaměstnanců, kteří podle lékařského posudku dlouhodobě pozbyli zdravotní způsobilost podrobně vymezenou ve vyhlášce.²³ U zdravotních potíží, jejichž následkem je podle vyhlášky nezpůsobilost k výkonu služby (nutno uznat, že do této kategorie typicky spadají jen velmi závažná onemocnění a postižení), přitom neexistuje možnost individuálně posoudit, zda by s případným využitím přiměřených opatření nemohl zaměstnanec i přes své zdravotní postižení v práci pokračovat. Ve světle nynějšího rozsudku ESD bude tedy třeba v těchto případech zvažovat, zda dané požadavky s ohledem na konkrétní okolnosti věci obstojí v testu diskriminace. Zcela jistě tak budou závěry ESD užitečné pro zmíněného policistu a není vyloučeno, že se objeví i další kauzy, kde budou soudy i přes nedostatky **SIPoBez** moci díky rozsudku ESD uplatnit individuálnější přístup.

Poznámky pod čarou:

* Autorka je doktorandkou katedry ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity a asistentkou soudkyně ÚS.

1 Rozsudek ESD z 15. 7. 2021, *XX proti Tartu Vangla*, C-795/19.

2 Směrnice Rady **2000/78/ES** z 27. 11. 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

3 Srov. rozsudek ESD z 18. 10. 2017, *Kalliri*, C-409/16, rozsudek ESD z 15. 11. 2016, *Salaberria Sorondo*, C-258/15, rozsudek ESD z 13. 11. 2014, *Vital Pérez*, C-416/13, rozsudek ESD z 12. 1. 2010, *Wolf*, C-229/08.

- 4 Viz rozsudky ESD *Wolf*, bod 40, *Vital Pérez*, body 40 a 41, *Salaberria Sorondo*, bod 36.
- 5 Bod 18 preambule rámcové směrnice.
- 6 čl. 3 odst. 4 rámcové směrnice.
- 7 Zákon č. [361/2003 Sb.](#), o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
- 8 Viz [§ 77](#) odst. 2 SIPoBez.
- 9 Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013, s. 16 a 17, https://www.ochrance.cz/dokument/2013/Souhrnna-zprava_2013_PDF_A.pdf.
- 10 Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2014, s. 10, https://www.ochrance.cz/dokument/2014/Souhrnna-zprava_VOP_2014.pdf; Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2015, s. 14 a 15, https://www.ochrance.cz/dokument/2015/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf.
- 11 Zpráva veřejného ochránce práv z 22. 3. 2013, sp. zn. 157/2012/DIS, https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/157-2012-DIS-JSK_01.pdf.
- 12 [§ 77](#) odst. 2 SIPoBez.
- 13 [§ 42](#) odst. 1 písm. h) SIPoBez.
- 14 Rozsudek OS pro Prahu 7 z 16. 5. 2017, č. j. 10 C 239/2013-241.
- 15 Rozsudek MS v Praze z 9. 11. 2017, č. j. 20 Co 343/2017-279.
- 16 Rozsudek NS z 15. 8. 2018, č. j. [21 Cdo 2550/2018-320](#).
- 17 Konkrétně MS v Praze pod sp. zn. 15 Ad 13/2019.
- 18 Zákon č. [198/2009 Sb.](#), o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů ([antidiskriminační zákon](#)), ve znění pozdějších předpisů.
- 19 [§ 2](#) odst. 3 AntiDZ.
- 20 *Boučková, P. a kol. Antidiskriminační zákon*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 162 a 377, *Kvasnicová, J., Šamánek, J. Antidiskriminační zákon*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 32 a 33.
- 21 [§ 77](#) odst. 2 až 10 SIPoBez.
- 22 [§ 42](#) odst. 1 písm. h) SIPoBez.
- 23 V současnosti jde o vyhlášku č. [226/2019 Sb.](#), o zdravotní způsobilosti ke službě v bezpečnostních sborech, ve znění pozdějších předpisů – viz zejména přílohu č. 1.