



Posouzení námitky diskriminace ve věci zamezení provozu výtahu do prodejny

Obrátil se na mě pan A. (dále jen „stěžovatel“), který z důvodu postižení není schopen jezdit po eskalátoru. Stěžuje si, že nemůže nakupovat v prodejně obchodu B., která se nachází v suterénu budovy na adrese xxx (dále jen „prodejna“). Bezbariérový přístup z ulice do prodejny představuje výtah, který je sice plně funkční, avšak do suterénu budovy v nedávné minulosti nejezdil. Stěžovatel se tak do prodejny nedostal. V průběhu mého šetření došlo k omezenému zprovoznění výtahu.

Podle zákona o veřejném ochránci poskytují metodickou pomoc obětem diskriminace¹, a proto jsem posoudil, zda v tomto případě nedošlo či nedochází k diskriminaci podle antidiskriminačního zákona². Svoje závěry v tomto směru shrnuji v oddílu A a podrobně zdůvodňuji v oddílu C.

A. Shrnutí závěrů

A.1 Diskriminující subjekt

Povinnost nedopouštět se nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení v přístupu ke zboží podle ustanovení § 3 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona může mít více subjektů a jejich odpovědnost se vzájemně nevylučuje.

Společnost C., s. r. o. (dále jen „společnost C.“), je provozovatelem prodejny, ale není provozovatelem výtahu, který je jediným bezbariérovým přístupem do prodejny. Provozovatelem výtahu je společnost D., s. r. o. (dále jen „společnost D.“).

Povinnost nedopouštět se nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení má jak obchod B., tak společnost D.

A.2 Zamezení provozu výtahu

Společnost se dopustí nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení v přístupu ke zboží podle ustanovení § 3 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona, pokud přijme opatření, které se vztahuje na všechny návštěvníky prodejny, ale které znevýhodňuje osoby se zdravotním postižením, ledaže by toto opatření bylo objektivně odůvodněno legitimním cílem a vyhovovalo podmínkám přiměřenosti a nezbytnosti.

Společnost D. zamezila provoz výtahu z přízemí do suterénu budovy k prodejně s cílem zajistit kontrolu nad svým zbožím a nad svými prodejními plochami v nadzemních

1 Podle ustanovení § 21b písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 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.



podlažích. Výtah přitom představuje jediný bezbariérový přístup do prodejny. Lidé přicházející z ulice se tak do prodejny mohou dostat pouze po eskalátoru.

Zamezením provozu výtahu se společnost D. dopustila nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení v přístupu ke zboží podle ustanovení § 3 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona. Zajištění kontroly nad zbožím a nad prodejními plochami představuje legitimní cíl. Zamezení provozu výtahu je ve vztahu k tomuto cíli přiměřené, avšak není nezbytné, protože společnost D. může cíle dosáhnout mírnějšími prostředky.

A.3 Omezení provozu výtahu

Společnost se dopustí nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení v přístupu ke zboží podle ustanovení § 3 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona, pokud při sledování legitimního cíle upustí od restriktivnějšího opatření a namísto něj přijme opatření mírnější, které ovšem není k dosažení legitimního cíle nezbytné.

Společnost D. zprovoznila výtah z přízemí do suterénu budovy, kde se nachází prodejna, avšak provoz omezila podmínkami stanovenými provozním řádem. Výtahem může být přepraven pouze člověk pohybující se na vozíku v doprovodu průvodce, pokud předloží platný průkaz ZTP. Tento stav trvá v době vydání tohoto posouzení.

Omezením provozu výtahu podmínkami stanovenými provozním řádem se společnost D. nadále dopouští nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení v přístupu ke zboží podle ustanovení § 3 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona. Sleduje sice legitimní cíl, stanovená omezení jsou ve vztahu k tomuto cíli přiměřená, avšak nejsou k dosažení tohoto cíle nezbytná.

B. Skutková zjištění

Pro posouzení celého případu jsou důležité zejména právní vztahy k částem budovy na adrese xxx, a prostorové uspořádání uvnitř této budovy. Příklad se řeší již delší dobu, a proto je namíste shrnout dosavadní vývoj.

B.1 Právní vztahy k částem objektu

Budova na adrese xxx, je ve vlastnictví Svazu E. Nadzemní podlaží budovy si pronajímá společnost D., která zde provozuje obchodní dům F. **Společnost D. je také provozovatelem výtahu**, který spojuje nadzemní podlaží budovy se suterénem. Suterén budovy si pronajímá společnost C., který zde provozuje prodejnu.

B.2 Prostorové uspořádání

Prodejna se nachází v suterénu budovy a zákazník se do ní může dostat třemi způsoby:

- z ulice po eskalátorech,
- ze stanice metra po eskalátorech a



- výtahem z nadzemních podlaží budovy.

Výtah představuje jediný bezbariérový přístup do prodejny. Stanice metra je sice bezbariérová, ale cestující musí po cestě z nástupiště ke vstupu do prodejny jet po eskalátorech.

B.3 Dosavadní vývoj

Inspektorát Středočeský a Hlavní město Praha České obchodní inspekce (dále jen „inspektorát ČOI“) uložil rozhodnutím ze dne 24. ledna 2019 (sp. zn. 102931/18/1000, č. j. ČOI 1643/19/1000) společnosti C. pokutu za **přestupek diskriminace spotřebitele** podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele³. Podle odůvodnění se obchod B. tohoto přestupku dopustil tím, že neumožnil přístup do prodejny člověku s postižením pohybujícím se na vozíku, přestože je v objektu funkční výtah. Rozhodnutí je pravomocné a vykonatelné.

V průběhu prošetřování podnětu stěžovatele společnost D. zprovoznila výtah do suterénu budovy, ale jeho provoz je omezený. Podmínky vymezuje provozní řád vyvěšený na vstupu do výtahu v přízemí budovy. Jeho obsah lze shrnout takto:

- Přeprava výtahem mezi přízemím budovy a suterénem je určena pouze pro lidi pohybující se na vozíku s průvodcem. Zákazník se musí prokázat platným průkazem ZTP.
- Rozměry vozíku nesmějí překročit rozměry kabiny, tedy 1150 x 1500 mm. Automatické dveře kabiny musejí jít volně otevřít a zavřít.
- Provozní doba výtahu je 10:00 hod. – 15:00 hod.
- Člověk pohybující se na vozíku si musí přepravu vyžádat oznámením vedoucímu dne prodejny obchodu B. nebo zavoláním na určené telefonní číslo.
- Výtah lze použít pouze v přítomnosti zástupce společnosti D. nebo člena bezpečnostní agentury.

C. Právní hodnocení

Pokládám za účelné rozdělit právní posouzení do **tří dílčích otázek**:

- (1) Je společnost D. tím subjektem, který se může dopustit diskriminace, když není provozovatelem prodejny?
- (2) Dopustila se společnost D. diskriminace tím, že v určitém období zcela zamezila provozu výtahu z přízemí budovy do suterénu, kde se prodejna nachází?
- (3) Dopouští se společnost D. v současnosti diskriminace omezeným provozem výtahu?

3 Zákon č. 34/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.



C.1 Diskriminující subjekt

Dle mého názoru má povinnost nedopouštět se nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení jak obchod B., tak společnost D. K tomuto závěru mě vede použití argumentu *ad absurdum* ve spojení s teleologickým výkladem, který zohledňuje účel právní úpravy.

Antidiskriminační zákon blíže nevymezuje, kdo může být subjektem nepřímé diskriminace, tedy kdo se jí může dopustit. Domnívám se, že za této situace je potřeba vyjít z obecných ustanovení občanského zákoníku⁴.

Právní vztahy založené antidiskriminačním zákonem mají povahu vztahů závazkových, kdy oprávnění jednoho subjektu odpovídá povinnost subjektu druhého.⁵ Povaha závazkového vztahu však připouští, aby na jedné či druhé straně bylo více účastníků.⁶ Jestliže člověk s postižením má právo na rovné zacházení, povinnost nediskriminovat může v jedné věci svědčit více subjektům. Obecně tedy není vyloučeno, aby odpovědnost za nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení v přístupu ke zboží nesly jak obchod B. jako prodejce, tak společnosti D. jako provozovatele výtahu.

Za případný v tomto případě pokládám argument *ad absurdum* jakožto argument právní logiky. Bylo by absurdní, kdyby se člověk s postižením mohl práva nebýt diskriminován domáhat pouze vůči prodejci, který výtah zprovoznit nemůže, a nikoliv vůči společnosti D., která výtah provozuje. Tento výklad je také v souladu s účelem právní úpravy. Domnívám se, že účelem v tomto případě je zajistit lidem s postižením efektivní přístup ke zboží. Ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona pak konkrétně cílí na to, aby lidem s postižením nebránilo v přístupu zdánlivě neutrální opatření, například zamezení provozu výtahu. Tento účel by byl zcela popřen, pokud by za nepřímou diskriminaci odpovídal pouze prodejce, který není provozovatelem výtahu představujícího jediný bezbariérový přístup do prodejny.

C.2 Zamezení provozu výtahu

Zamezení provozu výtahu dle mého soudu představuje nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení v přístupu ke zboží podle ustanovení § 3 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona.

Podle ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona se nepřímou diskriminací rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je osoba znevýhodněna oproti ostatním z důvodu zdravotního postižení. Nepřímou diskriminací přitom není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

4 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

5 Takto obecně vymezuje závazkový vztah občanský zákoník v ustanovení § 1721.

6 Počítá s tím i občanský zákoník, který v ustanovení § 1868 a násl. upravuje společné dluhy a společné pohledávky.



Domnívám se, že toto ustanovení je třeba vykládat v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), neboť transponuje evropské antidiskriminačních směrnice. Použil jsem tedy test nepřímé diskriminace, který používá SDEU.⁷ Tento test sestává ze **tří otázek**:

- (1) Je uplatňováno opatření (jednání i opomenutí) spočívající ve zdánlivě neutrálním ustanovení, kritériu nebo praxi?
- (2) Dochází na základě tohoto opatření ke znevýhodnění lidí s postižením?
- (3) Lze takové znevýhodnění ospravedlnit?

Odpověď na první dvě otázky je kladná. Zamezení provozu výtahu představuje zdánlivě neutrální opatření ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona. Postihuje všechny zákazníky, kteří si v prodejně chtějí nakoupit. Pokud přicházejí z ulice, nemohou použít výtah a musejí proto ke vstupu do prodejny sjet po eskalátoru. Takovéto opatření ovšem znevýhodňuje lidi s postižením, kteří nejsou schopni eskalátor použít. Do prodejny se tak z ulice nedostanou.

Pro posouzení je klíčové, zda postup společnosti D. lze ospravedlnit. Podle ustanovení věty druhé § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona se o nepřímou diskriminaci nebude jednat, jestliže jsou současně splněny tři podmínky:

- postup je objektivně odůvodněn legitimním cílem,
- prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a
- prostředky k jeho dosažení jsou nezbytné.

Domnívám se, že **podmínka legitimního cíle splněna je**. Společnost D. v dopisu ze dne 25. července 2019 uvedla, že zamezení provozu výtahu slouží k tomu, aby společnost D. neztratila kontrolu nad svým zbožím a nad svou vlastní prodejní plochou. Tento cíl pokládám za legitimní.

Rád bych se zastavil u otázky, zda zamezení provozu výtahu představuje **přiměřené opatření**. Je namístě projasnit, co zákon přiměřeným opatřením rozumí. Nauka se v názoru na tuto otázku rozchází. Někteří odborníci přiměřeností rozumí vhodnost zvoleného opatření, tj. zda je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, zda ve skutečnosti

⁷ Srov. zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 5. 1986, *Bilka – Kaufhaus GmbH*, C-170/84, rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 4. 2013, *HK Danmark*, C-335/11 a C-337/11; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 12. 2012, *Odar*, C-152/11; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 1. 2018, *Ruiz Conejero*, C-270/16 a rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 3. 2017, *Achbita*, C-157/15.



nesleduje cíl jiný.⁸ Jiní odborníci přiměřenost od vhodnosti oddělují⁹ či berou v úvahu, nakolik je opatření invazivní.¹⁰

Jak jsem již předeslal, ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona transponuje evropské antidiskriminační směrnice. Proto se domnívám, že přiměřenost je třeba chápat ve shodě s judikaturou SDEU, tedy jako vhodnost. Je tedy nutné zkoumat, zda je zvolené opatření schopno dosáhnout sledovaného cíle.

Podmínka přiměřenosti je v daném případě splněna, neboť zamezení provozu výtahu je nepochybně schopno dosáhnout toho, aby společnost D. měla kontrolu nad svým zbožím a nad svými prodejními prostory.

Jestliže tedy zde je legitimní cíl a opatření je ve vztahu k němu přiměřené, je třeba tedy dále posoudit, zda je splněna **podmínka nezbytnosti**. Tato podmínka obecně znamená, že neexistuje jiné opatření, kterým je možné dosáhnout daného cíle efektivně bez negativního dopadu na skupinu osob vymezených diskriminačním znakem. Jinými slovy, opatření vyhovuje podmínce nezbytnosti, pokud daného cíle nelze dosáhnout mírnějšími prostředky.¹¹ Takto používá test nezbytnosti i SDEU.¹²

Jsem přesvědčen, že **podmínka nezbytnosti v tomto případě splněna není**. Prodejci v praxi používají řadu opatření, která slouží k zamezení krádeží a která přitom pohyb zákazníků neomezují. K častým opatřením se řadí zejména bezpečnostní rámy, bezpečnostní kamery či pracovníci ostrahy v civilu. Dle mého názoru jsou všechna tato opatření použitelná v daném případě a při správném provedení povedou k požadovanému výsledku.

C.3 Omezený provoz výtahu

Domnívám se, že **zprovoznění výtahu s omezeními stanovenými provozním řádem, byť se jedná o mírnější opatření než úplné zamezení provozu, představuje nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení v přístupu ke zboží podle ustanovení § 3 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona**.

K tomuto závěru jsem dospěl použitím testu nepřímé diskriminace, který jsem popsal v předešlém oddílu. Omezený provoz výtahu, stejně jako úplné zamezení provozu, představuje zdánlivě neutrální opatření ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona, které znevýhodňuje lidi s postižením. I zde je potřeba zkoumat, zda takový postup je objektivně odůvodněn legitimním cílem a zda vyhovuje podmínkám přiměřenosti a nezbytnosti.

8 KVASNICOVÁ, Jana a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 177. ISBN 978-80-7478-879-6.

9 BOUČKOVÁ, Pavla a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 212. ISBN 978-80-7400-618-0.

10 ŠAMÁNEK, Jiří a kol. *Antidiskriminační právo v judikatuře a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 57. ISBN 978-80-7400-658-6.

11 KVASNICOVÁ, Jana a kol.: op. cit. sub 7. ŠAMÁNEK, Jiří a kol.: op. cit. sub 9.

12 Viz rozsudky citované v poznámce 10.



Omezení provozu výtahu sleduje stejný cíl jako úplné zamezení jeho provozu, a to aby společnost D. neztratila kontrolu nad svým zbožím a nad svou vlastní prodejnou plochou. Tento cíl zůstává legitimním. Opatření vyhovuje podmínce přiměřenosti, protože je schopno tohoto cíle dosáhnout.

Domnívám se ale, že v **tomto případě není splněna podmínka nezbytnosti**. Rozumím tomu, že provoz výtahu bude zapotřebí nějakým způsobem omezit. Je stěží myslitelný neomezený provoz výtahu, který spojuje prodejny dvou zcela nezávislých podnikatelských subjektů s rozdílnou otevírací dobou, s rozdílným zbožím a s rozdílným zajištěním bezpečnosti. Přijímám také to, že obsluha výtahu může zatěžovat pracovníky obchodního domu, resp. pracovníky firmy zajišťující ostrahu, kteří se pak nemohou věnovat zajišťování kontroly nad zbožím a nad prodejní plochou. Jsem ale přesvědčen, že omezení stanovená provozním řádem jdou zbytečně daleko. Toto bych chtěl vysvětlit podrobněji.

Použití výtahu provozní řád váže na současné splnění tří podmínek, a sice že:

- člověk se pohybuje na vozíku,
- využívá průvodce a
- má platný průkaz ZTP.

Lidé používající vozík jsou určitě ti, kteří se bez pomoci výtahu do suterénu budovy nedostanou především. Eskalátory však mohou být nepřekonatelnou překážkou také pro ty, kteří používají hole nebo jiné pohybové pomůcky. Nevidím důvod, proč by výtah měl sloužit pouze pro přepravu lidí na vozíku a nikoliv pro přepravu těch, kteří vozík nepoužívají, ale z důvodu pohybového postižení nemohou použít eskalátor.

Za problematický také považuji požadavek, aby osoba se zdravotním postižením byla doprovázena průvodcem. Nerozumím tomu, proč by přítomnost průvodce měla být nezbytná. Kromě toho jsem přesvědčen, že společnost D. by měla podporovat úsilí lidí s postižením žít své životy pokud možno co nejvíce samostatně. Požadavek průvodce přitom představuje zbytečnou překážku.

Požadavek platného průkazu ZTP je zřejmě výrazem přání společnosti D. mít postižení úředně potvrzené. Takové úřední potvrzení může být účelné např. při uplatňování slevy na vstupném či při požadavku na uvolnění příslušného místa ve veřejné dopravě. Ovšem požadovat úřední potvrzení pro vpuštění do výtahu se mi jeví jako poněkud přepjaté. Je zbytečné, aby společnost D. požadovala předložení průkazu ZTP od člověka, který se pohybuje na vozíku. Byl bych ochoten přijmout, kdyby společnost D. předložení průkazu požadovala ve sporných případech, například tehdy, když člověk nepoužívá žádnou pohybovou pomůcku a pouze tvrdí, že nemůže použít eskalátor. Ovšem striktní požadavek předložení průkazu ZTP za nezbytný uznat nemohu.



D. Informace o dalším postupu

Posouzení zasílám:

- stěžovateli,
- společnosti D., s. r. o.,
- společnosti C., s. r. o., a
- Svazu E.

Stěžovateli sděluji, že se proti současnému stavu může bránit antidiskriminační žalobou a domáhat se, aby omezení provozu výtahu byla zrušena. Může se také domáhat omluvy a náhrady nemajetkové újmy v penězích.

Společnosti D., s. r. o., doporučuji, aby zvažila změnu provozního řádu výtahu. Zmírněním podmínek by mohla efektivně napravit současný stav.

Společnosti C., s. r. o., a Svazu E. dávám svoje závěry na vědomí, přestože jsem se jejich postupem nezabýval. Dávám jim tak ke zvážení, zda moje závěry nevyužijí při dalším jednání o provozu výtahu.

Brno 20. dubna 2020

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(posouzení je opatřeno elektronickým podpisem)