

# AKTIVITY VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV JAKO "EQUALITY BODY" V OTÁZKÁCH ROVNÉHO ZACHÁZENÍ: TŘI ROKY POTÉ

LUCIE OBROVSKÁ

Kancelář veřejného ochránce práv

## Abstract in original language

Příspěvek je zaměřen na nejvýznamnější aktivity veřejného ochránce práv v oblasti rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zejména se soustřeďuje na poskytování metodické pomoci veřejného ochránce práv obětem diskriminačního jednání, současně také popisuje stanoviska a doporučení vydaná ochráncem. Dále jsou v příspěvku popsány výzkumné aktivity ochránce.

## Key words in original language

Veřejný ochránce práv; metodická pomoc; zákaz diskriminace; rovné zacházení; doporučení; stanoviska

## Abstract

The contribution focuses on the most important activities of The Public Defender of Rights in the area of equal treatment and the ban of discrimination. The contribution describes especially the methodical assistance of the Public Defender to victims of discrimination, as well as the publishing of the opinions and recommendations. It describes the research activities also.

## Key words

The Public Defender of Rights; methodical assistance; ban of discrimination; equal treatment; recommendations; opinions

## I. Úvod

Následující příspěvek přibližuje hlavní aktivity veřejného ochránce práv (dále také jako "ochránce"), které v minulých letech realizoval, a v současnosti dále realizuje, v rámci své působnosti v oblasti ochrany před diskriminací. Veřejný ochránce práv je totiž českým equality body, "antidiskriminačním orgánem", jehož úkolem je potírání nežádoucího diskriminačního jednání. Za účelem naplnění svých zákonných kompetencí v dotčených otázkách zřídil ochránce Oddělení rovného zacházení Kanceláře veřejného ochránce práv, v němž od dubna 2010 působí také autorka předloženého příspěvku.

Působnost v oblasti rovného zacházení dostal veřejný ochránce práv vedle své původní působnosti upravené ustanovením § 1 odst. 1 č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen "zákon o veřejném ochránci práv")<sup>1</sup>. Původní

---

<sup>1</sup> Podle zmíněného ustanovení působí veřejný ochránce práv k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je

působnost českého veřejného ochránce práv spočívá od účinnosti zákona o veřejném ochránci práv v prošetřování postupu správních úřadů a dalších institucí v tomto zákoně uvedených.

Přijetím zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále jen „antidiskriminační zákon“), dostal veřejný ochránce práv jednu z dalších kompetencí<sup>2</sup>. Stal se národním orgánem pro prosazování práva na rovné zacházení<sup>3</sup> (tuto svou působnost vykonává od 1. prosince 2009, proto se v tomto příspěvku popisované hlavní poznatky z jeho činnosti v dotčené oblasti dotýkají let 2010 - 2012), přičemž také každá další členská země EU takovým orgánem disponuje<sup>4</sup>. Následující text přibližuje hlavní výstupy a aktivity ochránce ve zmíněné problematice.

## II. Výklad pojmu diskriminace v činnosti veřejného ochránce práv

V oblasti rovného zacházení má veřejný ochránce práv následující oprávnění a současně povinnosti. Na základě ustanovení § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv je dána jeho povinnost vykonávat působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, přičemž blíže je specifikována v ust. § 21b téhož zákona. Podle tohoto ustanovení je úkolem ochránce poskytovat metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, dále má provádět výzkum, vytvářet a zveřejňovat zprávy a doporučení k otázkám souvisejícím

---

v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

<sup>2</sup> Mimo původní působnost a zde popisovanou působnost v otázkách antidiskriminačního práva dále ochránce provádí, s působností od 1. ledna 2006, systematické návštěvy míst, kde se nalézají osoby omezené na svobodě, tj. domovy pro seniory, psychiatrické léčebny, vazební a jiné věznice, dětské domovy apod., a dále vykonává od 1. ledna 2011 působnost v otázkách sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění.

<sup>3</sup> Pojem "nerovné zacházení" bývá někdy chápán širše než pojem "diskriminace", jindy jsou, jak odbornou literaturou, tak také samotnými právními předpisy, oba pojmy ztotožněny (takto zaměnitelně chápou oba pojmy i smlouvy OSN, které jsou součástí systému ochrany lidských práv (k tomu srov. Boučková, P. et al: Antidiskriminační zákon, komentář, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 21 a násl). Podle ust. § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona má fyzická osoba právo na rovné zacházení a na to, aby nebyla diskriminována. V následujícím textu budou proto oba pojmy také užity promiscue.

<sup>4</sup> Tato tělesa pro rovné zacházení mají v určitých aspektech obdobnou povahu (typicky přijímají stížnosti na nerovné zacházení), ale často disponují rozdílnou mírou oprávnění a možností uložit určitou sankci. Spolupracují na platformě nazvané Equinet (European network of equality bodies, [www.equineteurope.org](http://www.equineteurope.org)).

s diskriminací, jakož i zajišťovat výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Předně je tedy jeho povinností přijímat a prošetřovat stížnosti a podněty, kterými stěžovatel namítá, že došlo k diskriminačnímu zacházení. Které nerovné zacházení je diskriminací, přitom uvádí především antidiskriminační zákon, tedy právě právní předpis, v souvislosti s jehož přijetím došlo k zavedení zde popisované působnosti ochránce do zákona o veřejném ochránci práv. Proto se interpretační činnost ochránce soustřeďuje zejména na výklad otázek spadajících pod antidiskriminační zákon. Ustanovení § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv upravující působnost ochránce v otázkách rovného zacházení odkazuje ostatně právě na antidiskriminační zákon. I na základě tohoto ustanovení je tedy možné uzavřít, že zákonodárce míní stanovit tuto působnost ochránci pro otázky vymezené antidiskriminačním zákonem.

Otázka nerovného zacházení v kontextu české legislativy je přitom širším problémem, neboť například školský zákon nebo jiné další předpisy vnímají nerovné zacházení mírně odlišně (uvádějí například některé diskriminační důvody<sup>5</sup>, které neobsahuje antidiskriminační zákon, popř. neuvádějí diskriminační důvody vůbec, což přináší interpretační obtíže<sup>6</sup>).

Samostatný problém pak představuje pojetí rovného zacházení ve smyslu čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: zákaz

---

<sup>5</sup> Příkladem takového předpisu může být zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších právních předpisů (školský zákon), neboť podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) má být zajištěn rovný přístup ke vzdělání mj. na základě sociálního původu, jazyka, majetku a některých dalších důvodů, které neuvádí antidiskriminační zákon (zminěné ustanovení je ovšem, na rozdíl od úpravy antidiskriminačního zákona, de facto nevynutitelnou normou). Jiný diskriminační důvod, který není zmíněn antidiskriminačním zákonem, je dále také státní příslušnost; přitom podle ust. § 12 odst. 1 zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších právních předpisů, je poskytovatel služby "povinen zajistit, aby podmínky přístupu k poskytovaným službám nebyly diskriminační, zejména co se týče státní příslušnosti příjemců služeb nebo jejich místa bydliště." Zde je tedy pojem diskriminace opět zmíněn v odlišném kontextu: účelem přijetí tohoto předpisu je zejména volný pohyb služeb v rámci EU, tj. připomenutí státní příslušnosti jako zakázaného důvodu rozdílného zacházení je logické, nikoli ale kompatibilní s úpravou antidiskriminačního zákona.

<sup>6</sup> Zde je třeba uvést především ustanovení § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších právních předpisů, podle něhož stručně vymezeno, že "prodávající nesmí při prodeji výrobků nebo poskytování služeb spotřebitele diskriminovat". Co konkrétně se rozumí diskriminací, tento předpis ale neuvádí. Zvláštní problém v této otázce pak představuje pojetí diskriminace v oblasti trestní: také zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších právních předpisů, uvádí "autonomní" pojetí diskriminačního jednání (trestné činy podle ust. §§ 402 a 413 zákona).

nerovného zacházení se zde dotýká širší oblasti ve srovnání s pojetím diskriminace dle antidiskriminačního zákona<sup>7</sup>, když se podle poslední uvedeného článku Listiny zajišťují základní práva a svobody všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení<sup>8</sup>. Zde tedy figuruje demonstrativní výčet diskriminačních důvodů, což opět nepřispívá k výkladové jednotnosti pojmu diskriminace. Podobně, tedy s otevřeným výčtem diskriminačních důvodů, je koncipován zákaz diskriminace například ve slovenském zákoně č. 365/2004 Z. z., o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon). Taková úprava není příliš efektivní: výklad diskriminace může být nepřiměřeně široký, může jí pak být téměř jakékoli rozlišování v oblastech vymezených ustanovením § 3 odst. 1 citovaného slovenského předpisu<sup>9</sup> (výklad je pak třeba dotvářet judikaturou).

Na rozdíl od právě zmiňovaných předpisů je diskriminací podle antidiskriminačního zákona výhradně nerovné zacházení v určitých vymezených oblastech, které je vedeno tzv. zakázaným (diskriminačním) důvodem. Podle ust. § 1 odst. 1 citovaného zákona se přitom zákaz diskriminace vztahuje na uplatnění práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání, na přístup k povolání, k podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, na pracovní, služební poměry a jinou závislou činnost, na členství a činnost v odborových organizacích, v radách zaměstnanců nebo organizacích zaměstnavatelů, včetně výhod, které tyto organizace svým členům poskytují, na členství a činnosti v profesních komorách, včetně výhod, které tyto veřejnoprávní korporace svým členům poskytují, na oblast sociálního zabezpečení a sociálních výhod, na přístup ke zdravotní péči a její poskytování, dále na přístup ke vzdělání a jeho poskytování, jakož konečně na přístup ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti, nebo při jejich poskytování.

Zakázané (diskriminační) důvody vymezuje zákon v ustanovení § 2 odst. 3 taxativně, když zakazuje diskriminaci z důvodu věku, pohlaví, sexuální orientace, zdravotního postižení, rasy, etnicity nebo

---

<sup>7</sup> Podle ustanovení § 2 odst. 1 antidiskriminačního zákona "pro účely tohoto zákona se právem na rovné zacházení rozumí právo nebýt diskriminován z důvodů, které stanoví tento zákon".

<sup>8</sup> Právě s ohledem na demonstrativní výčet zakázaných důvodů článkem 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jsou překvapující závěry některých odborníků, že by dokonce mohl být antidiskriminační zákon v jistém rozporu s Listinou. Srov. Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. vydání, Praha 2011, C. H. Beck, s. 142.

<sup>9</sup> Podle ust. § 3 odst. 1 slovenského antidiskriminačního zákona se zákaz diskriminace týká pracovních a obdobných vztahů, sociálního zabezpečení, zdravotních služeb, poskytování zboží a služeb a vzdělávání.

národnosti, víry, náboženského přesvědčení či jiného světového názoru. Pouze takové jednání, které splňuje znaky diskriminace (ať v podobě diskriminace přímé, nepřímé, navádění k diskriminaci, obtěžování nebo dalších forem uvedených tímto zákonem, které na tomto místě nebudou dále přiblíženy), lze namítat v případném soudním řízení, v němž žalobce požaduje některý z nároků uvedených ustanovením § 10 antidiskriminačního zákona.

Ochránce se tedy zabývá formami nerovného zacházení a ochranou před diskriminací především v pojetí právě citovaného zákona, přičemž usiluje o to, aby právě antidiskriminační zákon byl hlavní výkladovou normou antidiskriminačního práva. Na základě připomínky ochránce byla proto změněna například předchozí samostatná úprava zákazu diskriminace v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších právních předpisů. Zákonodárce dosavadní úpravu v ustanovení § 4 odst. 2 tohoto zákona nahradil konstatováním, že při uplatňování práva na zaměstnání je zakázána jakákoli diskriminace, a připojil odkaz na antidiskriminační zákon (přitom předchozí úprava zmiňovala, oproti antidiskriminačnímu zákonu, některé jiné diskriminační důvody).

### III. Podněty týkající se namítání diskriminace a poskytování metodické pomoci obětem diskriminace

Stěžejní aktivitou ochránce v oblasti rovného zacházení ve smyslu ustanovení § 21b písm. a) zákona o veřejném ochránci práv je poskytování metodické pomoci obětem diskriminace, resp. stěžovatelům, kteří namítají diskriminační jednání vůči své osobě. Na základě informací obsažených ve stížnosti, další komunikace se stěžovatelem, a zpravidla také na základě vyjádření druhé strany, jež se má podle tvrzení stěžovatele dopouštět diskriminace, vydá ochránce po následném právním posouzení zprávu o tom, zda zjistil, či nezjistil diskriminaci. Pokud je to z povahy věci potřeba, pověří ochránce zaměstnance své Kanceláře také šetřením v místě, kde mělo k namítanému jednání docházet.

Závěry ochránce v jeho zprávách pochopitelně nenahrazují závěr soudní autority, přesto může být zpráva ochránce v řízení vedeném na základě antidiskriminačního zákona významným důkazním prostředkem. Pokud ochránce dospěje k závěru o nerovném zacházení, které přetrvává, usiluje o ukončení takového diskriminačního jednání, a to zejména tím, že vyzve diskriminující subjekt k nápravě.<sup>10</sup> Pokud

---

<sup>10</sup> V tomto smyslu se jeví jako velmi účelné přiřazení působnosti v antidiskriminačním právu právě veřejnému ochránci práv, jemuž je obecně zákonem stanovena působnost vůči správním úřadům, jak stanoveno výše. Diskriminace se totiž může dopustit také zaměstnanec takového orgánu. Antidiskriminační zákon přitom zapovídá diskriminaci především v oblastech, v nichž by primárně měly být aktivní orgány disponující kontrolními kompetencemi pro danou oblast: například nerovné zacházení v pracovních otázkách by primárně měly posuzovat oblastní inspektoráty práce. Až v situaci, kdy stěžovatel nesouhlasí s jejich postupem (případně nečinností), vyvstává prostor pro působení ochránce. Ochránce proto

na základě svého šetření dospěje ochránce ke zjištění takového pochybení, které ale následně není na jeho výzvu odstraněno, má možnost využít sankcí podle zákona o veřejném ochránci práv.<sup>11</sup>

V případech, kdy se stěžovatel rozhodne podat žalobu podle ust. § 10 antidiskriminačního zákona, vede ochránce komunikaci i s jeho právním zástupcem. Pokud stěžovatelé nemají dostatek finančního zázemí pro hrazené právní služby, ochránce zprostředkovává kontakt s občanským sdružením Pro bono aliance,<sup>12</sup> s nímž spolupracují někteří advokáti nabízející bezplatné právní zastoupení. Tato právní pomoc spočívá zejména v podávání žalob a správních podání ve prospěch stěžovatelů, kteří se na ochránce obrátí s námitkou diskriminace, a ochránce shledá, že v jejich případě k diskriminaci došlo. Dále musí být splněna podmínka, že stěžovatel hodlá své nároky coby oběť diskriminace uplatnit u soudu (popř. iniciovat řízení před správním orgánem/orgánem veřejné správy), a dále musí jít o stěžovatele, jejichž majetková situace neumožňuje, aby za právní pomoc sami zaplatili.

V diskriminačních sporech přitom může být žalobce zastoupen také organizací, která dle svých stanov mj. vykonává svou činnost k ochraně před diskriminací,<sup>13</sup> proto ochránce také navazuje spolupráci s různými nevládními neziskovými organizacemi, jejichž cílové skupiny (národnostní, náboženské, sexuální a jiné menšiny) často bývají oběťmi diskriminace.

Na tomto místě autorka nebude přibližovat jednotlivé případy, v nichž ochránce dospěl k závěru o diskriminaci: některé zajímavé zprávy ochránce, v nichž zjistil diskriminaci, jsou v anonymizované podobě shrnuty na webových stránkách.<sup>14</sup>

---

neusiluje o nahrazení činnosti, jež je svěřena ze své podstaty mj. České obchodní inspekci v otázce diskriminace při poskytování zboží a služeb, České školní inspekci při poskytování vzdělávání, Státnímu úřadu inspekce práce apod.: naopak je kontrolním mechanismem těchto institucí.

<sup>11</sup> Možnosti, které má ochránce v případě nezajištění nápravy, uvádí ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném ochránci práv. Tyto spočívají ve vyrozumění nadřízeného úřadu a případném zveřejnění skutečností, k nimž ochránce dospěl.

<sup>12</sup> <http://www.probonoaliance.cz/cz/>

<sup>13</sup> Podle ustanovení § 26 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších právních předpisů, se může dát účastník v řízení, jehož předmětem je namítání diskriminace na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace, zastupovat také právnickou osobou (občanským sdružením), k jejímž činnostem uvedeným ve stanovách patří mj. ochrana před diskriminací.

<sup>14</sup> [www.ochrance.cz/diskriminace/pripady-ochrance/](http://www.ochrance.cz/diskriminace/pripady-ochrance/)

Ochránce obdržel od počátku účinnosti právní úpravy zakládající tuto jeho kompetenci, tedy od 1. prosince 2009, již několik set stížností a podnětů. Když pomineme stížnosti ze závěru roku 2009, lze zmínit, že v roce 2010 se na ochránce obrátilo 176 stěžovatelů s namítáním diskriminace, přičemž v 29 případech zjistil ochránce diskriminaci a v ostatních případech poskytl rozbor problematiky a radu, jak by měl stěžovatel dále postupovat při ochraně svých práv. Nejčastěji byla namítána diskriminace na základě pohlaví, věku a etnicity, a to v oblasti pracovněprávních vztahů, při poskytování zboží a služeb, popř. bydlení. Nikoli zanedbatelnou skupinu těchto podnětů a stížností tvoří stížnosti týkající se přístupu dětí a žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (nejčastěji se zdravotním postižením) ke vzdělání. A nutno uvést, že jejich podíl se v letech 2011 a 2012 zvyšuje. Dále také ochránce obdržel několik stížností na nerovný přístup příslušníků jiných členských států EU ke zboží a službám.<sup>15</sup>

Pokud jde o uvedené základní informace týkající se diskriminačních podnětů v roce následujícím, lze sledovat spolu s vyšší mírou informovanosti veřejnosti o této působnosti ochránce nárůst počtu podnětů: v tomto roce obdržel ochránce 271 podnětů, z toho v 70 případech zjistil diskriminaci. Často namítanou otázkou v tomto roce byl přístup ke vzdělání, dále oblast zaměstnávání a služeb.

V daný okamžik je také možné shrnout údaje za téměř celý rok 2012, protože ochránce zveřejňuje údaje za jednotlivá čtvrtletí. Za tři čtvrtletí roku 2012, tedy do konce září tohoto roku, obdržel ochránce 210 podnětů namítajících diskriminační jednání,<sup>16</sup> můžeme tedy sledovat každoroční nárůst jejich počtu. Tento trend je třeba chápat jako pozitivní, protože poukazuje na vyšší právní povědomí občanů ČR a nejspíše je důsledkem mj. osvětové činnosti veřejného ochránce práv a pracovníků jeho Kanceláře, kteří se aktivně účastní konferencí, seminářů a školení jak pro odborníky, tak pro laickou veřejnost (mj. nabízejí školení pro advokáty, účastní se diskusí nevládních organizací, podílejí se na výuce předmětů vyučovaných na právnických fakultách apod.). Tyto vzdělávací a osvětové aktivity jsou přitom v souladu s prioritami, které si ochránce pro své působení v oblasti rovného zacházení stanovil: vedle pomoci obětem

---

<sup>15</sup> Rozlišování na základě státní příslušnosti přitom není přímo v rozporu s antidiskriminačním zákonem, který ji jako zakázaný důvod, oproti národnosti, neuvádí. Může nicméně jít o nerovné zacházení, které je zakázáno čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU, podle které se "v oblasti působnosti Smluv, a aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, zakazuje jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti". Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti dále upravuje čl. 18 Smlouvy o fungování EU. Bližší informace k aktivitám ochránce v letech 2010 - 2011 v popisované oblasti lze nalézt v souhrnných zprávách o činnosti ochránce přístupných zde: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>.

<sup>16</sup> Ke dni 6. prosince 2012 je evidováno 248 stížností na diskriminaci v uvedeném roce.

diskriminace v individuálních případech je jeho další prioritou v otázkách rovného zacházení vzdělávání a informování veřejnosti, což jsou cíle, jichž naplňuje mimo přímo vzdělávacích aktivit také vydáváním stanovisek a doporučení. Tyto jsou přiblíženy následující částí příspěvku.

#### IV. Vydávání stanovisek a doporučení, provádění výzkumu a další aktivity ochránce v oblasti rovného zacházení

Vedle uváděného poskytování metodické pomoci konkrétním obětem diskriminace ochránce plní i své další povinnosti stanovené ustanovením § 21b písm. b) - d) zákona o veřejném ochránci práv. Podle těchto ustanovení ochránce provádí výzkum v oblasti rovného zacházení, dále zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty. Posledně uvedenou kompetenci naplňuje ochránce aktivní účastí v síti antidiskriminačních orgánů jednotlivých členských zemí EU, nazvané Equinet (viz výše). Pracovníci Oddělení rovného zacházení Kanceláře veřejného ochránce práv se účastní setkání s těmito dalšími orgány jiných zemí EU, přičemž dochází mezi nimi k výměně zkušeností na poli antidiskriminačního práva.

Pokud jde o kompetenci ochránce k vydávání stanovisek a doporučení (jejich znění jsou také zveřejněna na webových stránkách ochránce), je třeba uvést, že svá stanoviska směřuje ochránce vzhledem k jejich charakteristice spíše k odborné obci, zatímco doporučení jsou určena spíše laické veřejnosti. Co se týče obsahového vymezení stanovisek, již v prosinci 2009 vydal ochránce stanovisko týkající přístupu sluchově postižených diváků k celoplošnému televiznímu vysílání, následné stanovisko z ledna 2010 se týkalo některých procesních aspektů antidiskriminačního zákona, a konečně stanovisko z února téhož roku se dotýká problematiky diskriminace na základě věku v souvislosti se zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších právních předpisů.

Pokud jde o jednotlivá doporučení, ochránce v rámci této své kompetence vydal v roce 2010 tři doporučení, v následujícím roce dvě doporučení a v roce 2012 další dvě. K vydání doporučení se přitom ochránce uchýlí především tehdy, setkává-li se opakovaně, ve vícero stížnostech, s určitým právním problémem. Proto vydal prozatím například doporučení k otázce zřízení vyhrazeného parkovacího místa pro osoby s postižením na místních komunikacích, doporučení k otázce, kdy lze považovat za oprávněný požadavek k přijetí do zaměstnání doložení bezúhonnosti, věnoval se také otázce rovného zacházení s cizinci, otázce legitimacy rozdílných cen, problematice přístupu vodičích a asistenčních psů do veřejných prostor. Prozatím největší ohlas veřejnosti (laické i odborné) a nejmarkantnější dopad do praxe přineslo Doporučení ochránce k rovnému zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání z roku 2012, jehož cílem bylo především zamezení používání nezákonných kritérií při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání řediteli a ředitelkami mateřských škol.



Pokud jde o výzkumnou činnost ochránce, věnoval se jednak otázce výskytu diskriminačních prvků v pracovní inzerci (v roce 2011), jednak otázce etnického složení žactva bývalých zvláštních škol (tento výzkum realizoval v roce 2012). Oba výstupy zmíněných výzkumných šetření lze nalézt na webových stránkách, proto jsou na tomto místě uvedeny jen základní informace.

První výzkumné šetření se týkalo projevů diskriminace v pracovní inzerci. Na základě analýzy více než 12 000 zveřejněných pracovních inzerátů dospěli pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv k závěru, že cca v 17 % sledované inzerce nabízejí zaměstnavatelé pracovní místo za použití formulací, které nerespektují právo na rovné zacházení. Nejčastějším problémem přitom byly formulace, z nichž bylo patrné neoprávněné rozlišování z důvodu věku, následovaly inzerce znevýhodňující na základě pohlaví. Pokud jde o diskriminační důvod věku, objevily se ve sledovaném vzorku nejen přímo minimální nebo maximální věkové hranice, které zaměstnavatel po uchazečích o zaměstnání požaduje, ale také některé další nevhodné formulace (například požadování nepřiměřeně dlouhé praxe v oboru, nabídky práce v "mladém kolektivu" apod.).

Co se týče pohlaví jako nezákonného důvodu rozdílného zacházení, zaměstnavatelé často nabízejí některé pracovní pozice, tradičně vnímané jako "ženská povolání", výhradně ženám, jiné, "mužské" práce, naopak výhradně mužům, přičemž k tomu, až na několik výjimek, kde je takové rozlišení logické, neexistuje legitimní odůvodnění. Další problematické požadavky na uchazeče o zaměstnání pak spočívají například v kladení důrazu na výborný zdravotní stav uchazeče tam, kde to není zcela nezbytné, vyžadování české národnosti uchazeče o práci, nebo požadavku výborné znalosti češtiny například u manuálních pracovních pozic.

Druhý výzkum, provedený mezi prosincem 2011 a červnem 2012, se týká rovného přístupu ke vzdělání v České republice, zejména otázky naplnění rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva D. H. a ostatní vs. ČR ze dne 13. listopadu 2007<sup>17</sup>, podle něhož dochází v přístupu ke vzdělání v ČR k diskriminaci na základě příslušnosti k národnosti (etniku). Soud tehdy uvedl, že příliš velký počet romských žáků je vzděláván mimo standardní základní školy, v bývalých zvláštních školách. Mimo kritiku ze strany nevládních organizací i nadnárodních institucí, že Česká republika prozatím nenaplnila poselství rozsudku štrasburského soudu, bylo dalším podstatným důvodem k provedení výzkumného šetření stanovisko předchozího veřejného ochránce práv ze dne 20. dubna 2010. Česká školní inspekce (dále také jako „Inspekce“) jej požádala, aby posoudil, zda jí zjištěné závěry o počtech Romů vzdělávaných na bývalých zvláštních školách, resp. počty Romů, jimž školské poradenské zařízení stanovilo diagnózu mentálního postižení, představují diskriminaci.

---

<sup>17</sup> Jedná se o stížnost č. 57325/00.

Ochránce tehdy dospěl ke stanovisku, že pokud školská poradenská zařízení<sup>18</sup> doporučila bez stanovení diagnózy zdravotního postižení zařazení do speciálního vzdělávání určité skupině žáků, z nichž cca 25% tvoří Romové, jedná se o diskriminaci. Rovněž na druhou zadanou otázku ochránce uvedl, že třetinové zastoupení Romů mezi žáky se stanovenou diagnózou mentálního postižení (jak zjistila Česká školní inspekce), je diskriminační.<sup>19</sup>

V rámci kompetence provádět výzkumy v oblasti rovného zacházení proto ochránce přistoupil v roce 2012 k šetření, jehož cílem bylo zjištění etnického složení žáků vybraných základních škol praktických (dřívějších zvláštních škol). Ochránce vylosoval náhodným způsobem 68 bývalých zvláštních škol z celé republiky, resp. škol vzdělávacích podle přílohy Rámcového vzdělávacího programu pro žáky s lehkým mentálním postižením (přitom dbal o to, aby byly poměrně zastoupeny všechny kraje). Následně požádal ředitele vylosovaných škol, aby třídní učitelé v jednotlivých třídách na základě znalosti rodinných a sociálních poměrů žáků odhadli počet Romů, jakož i žáků jiné menšinové příslušnosti. Sledování etnicity na základě sebeurčení žáků by nebylo efektivní, protože většina Romů při sčítání lidu opakovaně, z různých důvodů, uvádí, že jsou české, nikoli romské národnosti. Ochránce pak pověřil zaměstnance své Kanceláře, aby také oni navštívili vybrané školy a odhadli počty romských žáků v těchto třídách a školách.

Výsledky výzkumu poukazují na přetrvávající diskriminaci v přístupu ke vzdělání: na základě informací od třídních učitelů vylosovaných škol je patrné, že tyto bývalé zvláštní školy navštěvuje přibližně 35% romských žáků. Na základě odhadů etnicity žáků zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv se v těchto školách vzdělává 32% žáků romského původu, tj. oba výsledky jsou srovnatelné. V souvislosti se závěry svého výzkumu doporučil ochránce Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR některé legislativní úpravy, které by mohly přispět k zlepšení uvedeného stavu.

---

Mimo uvedené formy činnosti ochránce je dále třeba připomenout jeho zvláštní oprávnění doporučit změnu právního nebo vnitřního předpisu podle ust. § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv. Tohoto oprávnění využil v otázkách rovného zacházení například v

---

<sup>18</sup> Jde o typ školských zařízení, která na základě pedagogicko - psychologické diagnózy doporučují způsob vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, tj. mimo jiné žáků se zdravotním postižením. Vydávají doporučení pro ředitele škol, na základě kterých mohou ředitelé rozhodnout o přijetí žáka ke vzdělávání ve speciální (praktické) škole, resp. ke vzdělávání podle vzdělávacího programu upraveného pro žáky s postižením.

<sup>19</sup> Bližší informace ke stanovisku i ke zprávě České školní inspekce lze nalézt na webu Inspekce: <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Tematicke-zpravy/Zprava-z-kontrolni-cinnosti-v-byvalych-zvlastnich>.

roce 2011, když doporučil Ministerstvu financí ČR změnu jeho dosavadního výměru, který uváděl seznam zboží s regulovanými cenami, podle něhož měli nárok na žakovské jízdné pouze žáci nebo studenti s trvalým pobytem v ČR. Po upozornění ochránce, že takové opatření je nepřímou diskriminační z důvodu státní příslušnosti (kritériem rozlišení je trvalý pobyt, ovšem toto pravidlo vede v důsledku ke znevýhodnění žáků a studentů s cizí státní příslušností - proto jde o tzv. diskriminaci nepřímou), vydalo Ministerstvo financí nový výměr, podle něhož již nárok na studentské jízdné není vázán na trvalý pobyt studenta na území ČR. Uvedená otázka je tedy příkladem, který dokládá, že ochránce není orgánem výhradně dohlížejícím nad dodržováním antidiskriminačního zákona, když interpretuje také povinnost k rovnému zacházení ve smyslu práva EU.<sup>20</sup>

Zcela novým oprávněním pak je možnost ochránce podat tzv. *actio popularis*, tedy žalobu ve veřejném zájmu, poté, kdy prokáže závažný právní zájem. Tuto novou kompetenci mu umožnil zákon č. 303/2011 Sb., který vložil s účinností k 1. lednu 2012 do ustanovení § 66 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších právních předpisů, nový odstavec třetí, podle něhož se dává zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu také veřejnému ochránci práv. Otázkou do budoucna tak je, zda by mohl ochránce této své nové možnosti využít také v oblasti ochrany před diskriminací.

#### V. Závěrem

Autorka se předloženým příspěvkem pokusila o seznámení čtenářů s hlavními aktivitami a úkoly veřejného ochránce práv v oblasti antidiskriminačního práva, přičemž popsala jeho hlavní výstupy od prosince 2009 do prosince 2012, tj. shrnula jeho tříleté působení v souvisejících otázkách.

Oblast ochrany před diskriminací je přitom v kontextu českého právního vývoje poměrně novou problematikou, navíc spojenou s otázkami společensky nejednou vnímanými značně citlivě, což dokládají také emoce, s nimiž bylo spojeno samotné přijetí antidiskriminačního zákona.

Jelikož jde o předpis, o němž ještě není zcela uspokojivé povědomí především u laické veřejnosti, stanovil si ochránce jako jednu z priorit svého působení v této oblasti informování, vzdělávání a osvětu, neboť z judikatury v zemích, jejichž právní řády obsahují efektivní možnosti vymáhání práva na rovné zacházení dlouhodobě, je zřejmé, že potírání diskriminačních projevů soudními autoritami je výraznější než v naší společnosti. Prozatímni nepřiliš uspokojivé počty občanů, kteří se na základě tohoto čerstvého právního předpisu brání proti

---

<sup>20</sup> Zmíněná předchozí praxe ale nebyla v souladu ani s národními předpisy, konkrétně se zákonem č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších právních předpisů, ani se zákonem č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších právních předpisů.

diskriminujícím subjektům, napovídají, že osvětové aktivity ochránce nepochybně jsou potřebné.

Nízké počty podávaných antidiskriminačních žalob v České republice totiž nelze zdůvodnit neexistencí diskriminační praxe v české společnosti, ale spíše nedostatečným právním povědomím občanů o zákazu diskriminace a o možnostech, které antidiskriminační právo nabízí, a také nedostupností právních služeb občanům s nižšími příjmy. Přitom právě ti bývají (senioři, matky s dětmi, zdravotně postižení, národnostní a sexuální menšiny) oběťmi diskriminace nejčastěji. Právě z tohoto důvodu ochránce vítá jak aktivity některých advokátů, kteří v rámci sdružení Pro bono aliance nabízejí bezplatně své služby, tak činnost řady nevládních organizací, s nimiž spolupracuje v případech individuálních stížností občanů.

#### Literature:

- Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. et al: Rovnost a diskriminace, Praha: C. H. Beck, 2007, 471 s., ISBN 978-80-7179-584-1.
- Boučková, P. et al: Antidiskriminační zákon, komentář, Praha: C. H. Beck, 2010, 425 s., ISBN 978-80-7357-425-3.
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011
- Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, 193 s., ISBN 978-80-7400-158-1.

#### Contact – email

*obrovska@ochrance.cz*