

N á v r h

ZÁKON

ze dne 2007

**o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací
(antidiskriminační zákon)**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

**ČÁST PRVNÍ
OBECNÁ USTANOVENÍ**

§ 1

Předmět úpravy

(1) Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropských společenství¹⁾ a v návaznosti na Listinu základních práv a svobod a na vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament České republiky souhlas a jimiž je Česká republika vázána, blíže vymezuje právo na rovné zacházení ve věcech

¹⁾ směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES ze dne 23. září 2002, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky, směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, směrnice Rady 75/117/EHS ze dne 10. února 1975 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy, směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení, směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků, směrnice Rady 96/97/ES ze dne 20. prosince 1996, kterou se mění směrnice 86/378/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků, směrnice Rady 86/613/EHS ze dne 11. prosince 1986 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství, směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

- a) práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání,
- b) přístupu k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti,
- c) pracovních a jiné závislé činnosti, včetně odměňování,
- d) členství a činnosti v odborových organizacích, radách zaměstnanců nebo organizacích zaměstnavatelů,
- e) členství a činnosti v profesních komorách, včetně výhod, které tyto organizace svým členům poskytují,
- f) sociálního zabezpečení,
- g) přiznání a poskytování sociálních výhod,
- h) přístupu ke zdravotní péči a jejího poskytování,
- i) přístupu ke vzdělání a jeho poskytování,
- j) přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny nebo poskytovány veřejnosti.

(2) Tento zákon se nevztahuje na právní vztahy

- a) vyplývající z právního postavení státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti podle druhu pobytového oprávnění státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti pobývajících na území České republiky, nebo pokud tyto osoby pobývají na území České republiky neoprávněně,
- b) související s kontrolou vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti na území České republiky.

CELEX: 32000L0043
32000L0078
31976L0207
32002L0073
31975L0117
31979L0007
31986L0378
31996L0097
31986L0613
32004L0113
32006L0054

Základní pojmy

§ 2

(1) Pro účely tohoto zákona se právem na rovné zacházení rozumí právo nebýt diskriminován z důvodů, které stanoví tento zákon.

(2) Diskriminace je přímá a nepřímá. Za diskriminaci se považuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci.

(3) Přímou diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci.

- a) z důvodu rasy nebo etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání či víry,
- b) z jiného důvodu, zejména jazyka, politického či jiného smýšlení, národnosti, členství nebo

činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích a jiných sdruženích, zdravotního stavu, sociálního původu, majetku, rodu, manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině; o přímou diskriminaci se nejedná, pokud je rozdílné zacházení věcně odůvodněno oprávněným účelem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

(4) Za diskriminaci z důvodů pohlaví se považuje i diskriminace z důvodu těhotenství nebo mateřství a z důvodu pohlavní identifikace.

(5) Diskriminací je také jednání, kdy je s osobou zacházeno méně příznivě na základě domnělého důvodu podle odstavce 3.

CELEX: 31976L0207
32002L0073
32000L0043
32000L0078
31986L0613
32004L0113
32006L0054

§ 3

(1) Nepřímou diskriminací se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 písm. a) osoba znevýhodněna oproti ostatním. O nepřímou diskriminaci se nejedná, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je věcně odůvodněno oprávněným účelem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

(2) Nepřímou diskriminací z důvodu zdravotního postižení se rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby měla osoba se zdravotním postižením přístup k určitému zaměstnání, k výkonu pracovní činnosti nebo funkčnímu nebo jinému postupu v zaměstnání, aby mohla využít pracovního poradenství, nebo se zúčastnit jiného odborného vzdělávání, nebo aby mohla využít služeb určených veřejnosti, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení.

(3) Při rozhodování o tom, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení, je třeba vzít v úvahu

- a) míru užitku, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření,
- b) finanční únosnost opatření pro fyzickou nebo právnickou osobu, která je má realizovat,
- c) dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci opatření a
- d) způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.

(4) Za nepřiměřené zatížení se nepovažuje opatření, které je fyzická nebo právnická osoba povinna uskutečnit podle zvláštního právního předpisu.

(5) Obtěžováním se rozumí nežádoucí chování související s důvody uvedenými v § 2 odst. 3

- a) jehož záměrem nebo důsledkem je snížení důstojnosti osoby, nebo vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího nebo urážlivého prostředí, nebo
b) kteřé může být oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí, ovlivňující výkon práv a povinností vyplývajících z právních vztahů.

(6) Sexuálním obtěžováním se rozumí chování podle odstavce 5, které má sexuální povahu.

(7) Pronásledováním se rozumí nepříznivé zacházení, postih nebo znevýhodnění, k němuž došlo v důsledku uplatnění práv podle tohoto zákona.

(8) Pokynem k diskriminaci se rozumí chování osoby, která zneužije podřízeného postavení druhého k diskriminaci třetí osoby.

(9) Naváděním k diskriminaci se rozumí chování osoby, která druhého přesvědčuje, utvrzuje nebo podněcuje, aby diskriminoval třetí osobu.

CELEX: 31976L0207
32002L0073
32000L0043
32000L0078
31986L0378
31996L0097
31975L0117
32004L0113
32006L0054

§ 4

(1) Odměňováním se pro účely tohoto zákona rozumí veškerá plnění, peněžitá nebo nepeněžitá, opakující se nebo jednorázová, která jsou přímo nebo nepřímo poskytována osobě při závislé činnosti.

(2) Zajišťováním rovného zacházení se rozumí přijetí opatření, která jsou podmínkou účinné ochrany před diskriminací a která je možno s ohledem na dobré mravy požadovat vzhledem k okolnostem a osobním poměrům toho, kdo má povinnost rovné zacházení zajišťovat; za zajišťování rovného zacházení se považuje také zajišťování rovných příležitostí.

(3) Účastníci právních vztahů uvedených v § 1 odst. 1, kteří jsou v postavení zaměstnavatele v právních vztazích uvedených v § 1 odst. 1 písm. a) nebo c), nebo jsou veřejnoprávními subjekty, jsou povinni zajišťovat rovné zacházení podle odstavce 2.

(4) Povoláním se pro účely tohoto zákona rozumí činnost fyzické osoby vykonávaná za úplatu v závislém nebo nezávislém postavení, jejíž řádný výkon zvláštní právní předpisy podmiňují splněním kvalifikačních předpokladů, zejména dosažením předepsaného vzdělání a praktických zkušeností.

(5) Sociální výhodou se pro účely tohoto zákona rozumí sleva, osvobození od poplatků nebo peněžité nebo nepeněžité plnění, poskytované nezávisle na nárocích ze sociálního

zabezpečení přímo nebo nepřímo určité skupině fyzických osob s obvykle nižšími příjmy nebo vyššími životními náklady než ostatní.

CELEX: 31975L0117
32006L0054

§ 5

Přípustné formy rozdílného zacházení

(1) Diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu věku v přístupu k zaměstnání nebo povolání, pokud

- a) je vyžadována podmínka minimálního věku nebo praxe, která je pro řádný výkon zaměstnání nebo povolání nezbytná, nebo
- b) je pro řádný výkon zaměstnání nebo povolání potřebné odborné vzdělávání, které je nepřiměřeně dlouhé vzhledem k předpokládanému dni odchodu osoby ucházející se o zaměstnání nebo povolání do důchodu.

(2) Za diskriminaci se nepovažuje rozdílné zacházení, které souvisí se stanovením rozdílného důchodového věku pro muže a ženy; to neplatí, jde-li o přiznání nároku na sociální výhodu poskytovanou bývalým zaměstnavatelem.

(3) Diskriminací není rozdílné zacházení ve věcech práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání nebo povolání, ve věcech pracovních nebo jiné závislé činnosti, pokud je k tomu věcný důvod spočívající v povaze vykonávané práce nebo činnosti a uplatněné požadavky jsou této povaze přiměřené. Věta první se použije obdobně na rozdílné zacházení při přijímání do služebního poměru a výkonu služby příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání.

(4) Diskriminací není rozdílné zacházení uplatňované ve věcech práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání nebo povolání, v případě pracovních činností vykonávaných v církvích a jiných soukromých organizacích, jejichž etika je založena na náboženském vyznání či víře, jestliže z důvodu povahy těchto činností nebo souvislosti, v níž jsou vykonávány, představuje náboženské vyznání či víra osoby podstatný, oprávněný a odůvodněný požadavek zaměstnání se zřetelem k etice organizace.

(5) Diskriminací není rozdílné zacházení uplatňované za účelem ochrany žen, zejména pokud jde o těhotenství a mateřství, osob se zdravotním postižením a za účelem ochrany osob mladších 18 let, jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné.

(6) Diskriminací z důvodu pohlaví není rozdílné zacházení při poskytování služeb, které jsou nabízeny v oblasti soukromého a rodinného života a úkonů prováděných v této souvislosti.

(7) Diskriminací z důvodu pohlaví není výlučné nebo přednostní poskytování veřejně dostupných zboží a služeb, které jsou nabízeny mimo oblast soukromého a rodinného života, pokud je výlučné nebo přednostní poskytování zboží a služeb osobám určitého pohlaví věcně odůvodněno oprávněným účelem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

(8) Diskriminací není použití rozdílů při stanovení výše pojistného a výpočtu pojistného plnění v soukromém pojištění podle zvláštního právního předpisu²⁾, založených na odlišnosti pohlaví, je-li tato odlišnost určujícím faktorem při hodnocení pojistného rizika a je-li toto hodnocení založeno na přesných pojistně-matematických a statistických údajích.

(9) Diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání či víry ve věcech uvedených v § 1 odst. 1 písm. f) až j), pokud je toto rozdílné zacházení věcně odůvodněno oprávněným účelem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Ustanovení odstavců 1 až 8 tím nejsou dotčena.

(10) Další přípustné formy rozdílného zacházení, obsažené ve zvláštních právních předpisech, nejsou ustanoveními odstavců 1 až 9 dotčeny.

CELEX: 31976L0207
32002L0073
32000L0043
32000L0078
31979L0007
31986L0378
31996L0097
32004L0113
32006L0054

ČÁST DRUHÁ PRÁVNÍ PROSTŘEDKY OCHRANY PŘED DISKRIMINACÍ

Hlava I

Nároky vyplývající z porušení práva na rovné zacházení

§ 6

(1) Dojde-li k porušení práv a povinností vyplývajících z práva na rovné zacházení nebo k diskriminaci, má ten, kdo byl tímto jednáním dotčen, právo se u soudu zejména domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění.

(2) Pokud by se nejevilo postačujícím zjednání nápravy podle odstavce 1, zejména proto, že byla v důsledku diskriminace ve značné míře snížena dobrá pověst nebo důstojnost osoby nebo její vážnost ve společnosti, má též právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích.

(3) Výši náhrady podle odstavce 2 určí soud s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k porušení práva došlo.

CELEX: 31976L0207

²⁾ § 13a zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě, ve znění zákona č. /2006 Sb.

32002L0073
32000L0043
32000L0078
31975L0117
31986L0378
31996L0097
31979L0007
32004L0113
32006L0054

§ 7

Pokud by mohla být diskriminačním zásahem dotčena práva neurčitého počtu osob, náleží právo požadovat u soudu upuštění od diskriminace a odstranění následků diskriminačního zásahu také právnické osobě,

- a) která byla na ochranu práv obětí diskriminace založena, nebo
- b) je-li ochrana před diskriminací předmětem její činnosti uvedené ve stanovách nebo statutu nebo taková skutečnost vyplývá z její činnosti nebo ze zákona.

Hlava II

Institucionální zajištění práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací

§ 8

Při prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání či víru je dána působnost veřejného ochránce práv²⁾ (dále jen "ochránce").

CELEX: 32002L0073
32000L0043
32000L0078
32006L0054
32004L0113

§ 9

Působnost ochránce

Ochránce v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání či víru a k potírání rasismu a xenofobie a za tím účelem

- a) poskytuje právní pomoc ve věcech ochrany před diskriminací (§ 13),
- b) vydává doporučení a stanoviska,

²⁾ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve pozdějších předpisů.

- c) provádí nezávislý výzkum,
- d) poskytuje informace veřejnosti.

CELEX: 32002L0073
32000L0043
32000L0078
32006L0054
32004L0113

Činnost ochránce

§ 10

(1) Osoba, jejíž právo na rovné zacházení bylo dotčeno, má právo obrátit se s písemným podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti (§ 9); podnět lze učinit také ústně do protokolu.

(2) Podnět podle odstavce 1 nepodléhá úřední kontrole.

§ 11

(1) Podnět musí obsahovat

- a) jméno, příjmení a bydliště toho, kdo podnět podává, u právnické osoby název, sídlo a jméno osoby oprávněné jejím jménem jednat,
- b) vylíčení podstatných okolností věci.

(2) Ochránce se nebude podnětem zabývat, jestliže věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti, podnět je zjevně neopodstatněný, anebo se netýká osoby, která podnět podala.

(3) Ochránce může rozhodnout, že podnět odloží, jestliže

- a) náležitosti podle odstavce 1 nebyly přes výzvu ochránce doplněny,
- b) věc, které se podnět týká, již byla pravomocně rozhodnuta soudem, nebo
- c) jde o podnět ve věci, která již byla ochráncem řešena, a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti, nebo
- d) od jednání, proti kterému podnět směřuje, uplynula doba delší jednoho roku.

(4) O skutečnosti, že se podnětem nebude zabývat, o odložení podnětu a o důvodech tohoto postupu ochránce osobu, která podnět podala, písemně vyrozumí.

(5) Je-li podnět podle svého obsahu podáním nebo opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností, ochránce o tom osobu, která podnět podala, neprodleně vyrozumí a poučí ji o správném postupu.

(6) Ochránce si může vyžádat od kterékoliv právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání informace nezbytné pro posouzení obsahu podnětu. Osoba je povinna

ochránci tyto informace poskytnout ve lhůtě 15 dnů od doručení jeho žádosti; v opačném případě může ochránce o nesplnění povinnosti informovat veřejnost.

§ 12

Pokud ochránce nepostupuje podle § 11 odst. 2, 3 nebo 5, může poskytnout právní pomoc.

§ 13

Právní pomoc

Ve věcech ochrany před diskriminací ochránce poskytuje

a) informace o možnostech právní pomoci

b) součinnost při sepsání nebo doplnění návrhů a podání osobám domáhajícím se ochrany před diskriminací.

CELEX: 32002L0073
32000L0043
32000L0078
32006L0054
32004L0113

§ 14

Vydávání doporučení a stanovisek

(1) Každý se může obrátit na ochránce se žádostí o vydání stanoviska o tom, zda konkrétní opatření nebo praxe je v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem.

(2) Ochránce může ve věcech práva na rovné zacházení vydávat z vlastního podnětu doporučení orgánům veřejné správy. Ochránce zejména může doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu, pokud shledá, že je to nezbytné k ochraně práva na rovné zacházení. Doporučení podává orgánu, jehož působnosti se týká a jde-li o nařízení vlády, usnesení vlády nebo zákon, vládě.

(3) Orgány veřejné správy jsou povinny do 60 dnů ochránci sdělit své stanovisko k doporučení podle odstavce 2.

CELEX: 32002L0073
32000L0043
32000L0078
32006L0054
32004L0113

§ 15

Provádění nezávislého výzkumu

(1) Ochránce shromažďuje a zpracovává informace o stavu práva na rovné zacházení a ochraně před diskriminací.

(2) K zajištění potřebných informací statistického a vědeckého charakteru je ochránce oprávněn zpracovávat osobní údaje, včetně údajů citlivých, pokud k tomu dá subjekt údajů souhlas. Pro tyto účely je nutno osobní údaje, včetně citlivých osobních údajů, anonymizovat, jakmile je to možné.

(3) Za účelem plnění výzkumných úkolů je ochránce oprávněn od orgánů veřejné správy, právnických a fyzických osob požadovat informace, které mohou zahrnovat pouze anonymizované osobní údaje. Toto oprávnění se nevztahuje na nakládání s utajovanými informacemi podle zvláštního právního předpisu³⁾.

(4) Při shromažďování statistických a jiných informací orgány veřejné správy spolupracují s ochráncem v souladu s právními předpisy, jimiž se řídí jejich činnost.

CELEX: 32002L0073
32000L0043
32000L0078
32006L0054
32004L0113

§ 16

Poskytování informací veřejnosti

(1) Ochránce soustavně seznamuje veřejnost s problematikou práva na rovné zacházení, zejména vhodným způsobem uveřejňuje výsledky svých výzkumů.

(2) Ochránce každoročně do 30. září zpracovává plán své informační a výzkumné činnosti na příští rok a vhodně jej zveřejňuje.

(3) Ochránce do své zprávy o činnosti za uplynulý rok, vypracované a předkládané podle zvláštního právního předpisu²⁾, zahrne i popis vybraných řešených sporů při prosazování práva na rovné zacházení bez uvedení identifikačních údajů stran.

CELEX: 32002L0073
32000L0043
32000L0078
32004L0113
32006L0054

³⁾ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

**ČÁST TŘETÍ
PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ**

§ 17

Právní vztahy ve věcech práva na rovné zacházení vzniklé ze skutečností, které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se řídí dosavadními právními předpisy.

§ 18

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti šedesátým dnem ode dne jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

OBECNÁ ČÁST

A. Zhodnocení platného právního stavu

Popis platného právního stavu

Právní úprava povinnosti zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací v českém právním řádu neodpovídá v řadě oblastí, např. vzdělávání, bydlení, zdravotnictví, povolání požadavkům práva ES. Navíc je z koncepčního hlediska roztržštěná a nesourodá. Nejednotnost úpravy obsažené v jednotlivých zákonech se projevuje jak v odlišném rozsahu povinností zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací, tak v rozdílném rozsahu nároků, jichž se může oběť diskriminace podle příslušných ustanovení domáhat. Tento závěr vychází zejména ze Zprávy o možnostech opatření k odstranění diskriminace²⁾ schválené usnesením vlády č. 170 ze dne 20. února 2002. Povinnost zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací je dostatečně upravena pouze právními předpisy v oblasti pracovního práva.

Obecný zákaz diskriminace stanoví usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“), v čl. 3, který zaručuje „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“. Článek 24 Listiny pak stanoví, že „Příslušnost ke kterékoli národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu.“

Ochrana před diskriminací je také upravena mezinárodními úmluvami vypracovanými v rámci OSN, jimiž je Česká republika vázána, a to Mezinárodní úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 95/1974 Sb.), Úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 62/1987 Sb.), Mezinárodním paktem o občanských a politických právech a Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.) a Úmluvou o právech dítěte (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.).

Mezi úmluvami přijatými Radou Evropy má z hlediska ochrany před diskriminací zásadní význam čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších předpisů (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), který zakazuje jakoukoli diskriminaci z důvodů jako jsou pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení. Uvedený čl. 14 však zakazuje diskriminaci pouze při užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou. Rada Evropy přijala proto Protokol č. 12 k této Úmluvě, který v čl. 1 mění dosavadní subsidiární charakter ochrany před diskriminací vyplývající z čl. 14 Úmluvy na obecný zákaz diskriminace z výše uvedených důvodů. Protokol č. 12 Česká republika podepsala, ale dosud neratifikovala. Zákaz

²⁾ <http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>, Rada vlády pro lidská práva – dokumenty – Zpráva o možnostech opatření k odstranění diskriminace

diskriminace ze stejných důvodů stanoví také v čl. E revidovaná Evropská sociální charta (ETS 163), kterou Česká republika podepsala 4. listopadu 2000, ale dosud ji neratifikovala³⁾. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (ETS 157) (sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb.) zakazuje jakoukoli diskriminaci založenou na základě příslušnosti k národnostní menšině.

Mezinárodní organizace práce přijala Úmluvu č. 111 o diskriminaci v zaměstnání a povolání (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 465/1990 Sb.). Úmluva zakazuje diskriminaci na základě rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politických názorů, národnostního nebo sociálního původu v zaměstnání nebo povolání, což zahrnuje také přístup k odbornému výcviku, k zaměstnání a k různým povoláním, jakož i podmínky v zaměstnání a povolání. Dále přijala Úmluvu č. 100 o stejném odměňování pracujících mužů a žen za práci stejné hodnoty (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 450/1990 Sb.), jež upravuje zásady stejného odměňování pracujících mužů a žen za práci stejné hodnoty.

V zákonné rovině je ochrana před diskriminací částečně upravena v oblasti pracovněprávní. Povinnost zajišťovat rovné zacházení je stanovena v § 4 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), v § 2 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“) a v § 80 odst. 1 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Zákon o zaměstnanosti v § 4 odst. 2, zákon o vojácích z povolání v § 2 odst. 3 a služební zákon v § 80 odst. 2 obsahují také tzv. antidiskriminační klauzuli zakazující diskriminační jednání z celé řady důvodů. Ustanovení, jež stanoví povinnost zajišťovat rovné zacházení a zákaz diskriminace, obsažené v zákoně o zaměstnanosti se podle § 155 a § 155a zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky“), se použijí obdobně také na služební poměr příslušníků Policie České republiky. Dne 1. ledna 2007 nabyl účinnosti zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“), kterým byl zrušen zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Ustanovení § 77 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů zakazuje ve služebním poměru diskriminaci z celé řady důvodů. Od 1. ledna 2007 je povinnost zajišťovat rovné zacházení upravena také v novém zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., dále jen „zákoník práce“). V souvislosti s touto novou právní normou je dále třeba podotknout, že byla připravována s ohledem na provázanost s ustanoveními antidiskriminačního zákona. Aby nedocházelo k duplicitě, stanoví zákoník práce pouze obecnou povinnost zaměstnavatele dodržovat zásadu rovného zacházení. Co se týče konkrétních definic a postupů, odkazuje zákoník práce na zvláštní právní předpis (antidiskriminační zákon).

Zákon o zaměstnanosti v § 4 odst. 5 až 8, jakož i zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v § 77 odst. 3 až 6 vymezují pojmy související s ochranou před diskriminací, jako je přímá a nepřímá diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování. Podle těchto právních předpisů se za diskriminaci považuje i jednání zahrnující podněcování, navádění nebo vyvolávání nátlaku směřujícího k diskriminaci. Také zákon o vojácích z povolání v § 2 odst. 3 stanoví výslovný zákaz navádění k diskriminaci, v § 2 odst. 4 pak vymezuje pojmy obtěžování a sexuální obtěžování. Služební zákon v § 80 odst. 3 definuje

³⁾ Pro ČR vstoupila v platnost dne 3. prosince 1999 Evropská sociální charta (ETS 35), (č. 14/2000 Sb.m.s.), Dodatkový protokol k ní (ETS 128), (č.15/2000 Sb.m.s.) a novelizující Protokol (ETS 142).

sexuální obtěžování. Zákoník práce vymezení shora uvedených pojmů neobsahuje, neboť v § 16 odst. 2 odkazuje na zvláštní právní předpis, kterým je právě antidiskriminační zákon.

Některé právní předpisy stanoví, **kdy není rozdílné zacházení považováno za diskriminaci**. Podle § 4 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a § 16 odst. 3 zákoníku práce se za diskriminaci nepovažují případy, kdy je pro to věcný důvod spočívající v povaze zaměstnání, které by měla osoba vykonávat a který představuje pro výkon tohoto zaměstnání podstatný a rozhodující požadavek. Podle § 16 odst. 3 zákoníku práce se za diskriminaci nepovažují také opatření na podporu a dosažení rovnoměrného zastoupení mužů a žen. Podle § 4 odst. 4 zákona o zaměstnanosti se za diskriminaci nepovažují opatření, jejichž cílem je předcházení nevýhod, které vyplývají z příslušnosti osoby ke skupině vymezené některým z diskriminačních důvodů, jakož i opatření přijímaná na podporu a k dosažení rovného zacházení s muži i ženami, s osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ, s osobami se zdravotním postižením a s dalšími skupinami osob, které mají stížené postavení na trhu práce. Podle § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání nejsou diskriminací ty případy, kdy je pro odlišné zacházení věcný důvod spočívající v povaze služby, kterou voják vykonává, a který je pro výkon této služby nezbytný. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v § 77 odst. 7 stanoví, že za diskriminaci se nepovažuje postup, pokud se prokáže věcný důvod spočívající v předpokladech nebo požadavcích na výkon služby, které jsou pro výkon této služby nezbytné, nebo zvláštní povaze služby, kterou má příslušník vykonávat. Uvedený zákon dále stanoví, že účel sledovaný takovou výjimkou musí být oprávněný a požadavek přiměřený. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, stanoví v § 38 povinnost územně samosprávného celku, aby při přijímání do pracovního poměru úředníků nebo při jmenování vedoucích úředníků bylo soustavně přihlíženo i k rovnoměrnému zastoupení pohlaví mezi úředníky nebo na některém stupni řízení. Taková opatření se nepovažují za diskriminaci, nesmí však směřovat v neprospěch osoby opačného pohlaví, jejíž kvality jsou vyšší než kvality současně s ní přijímaných osob do pracovního poměru úředníků nebo při jmenování vedoucích úředníků.

Zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o mzdě“), stanoví v § 4a odst. 1, že podmínky pro poskytování mzdy musí být stejné pro muže a ženy. Zaměstnancům, kteří vykonávají stejnou práci nebo práci stejné hodnoty, přísluší stejná mzda. Také podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o platu“), přísluší mužům a ženám za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty stejný plat.

Rovněž zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě, ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 7 odst. 6, že vysílající organizace je povinna při výběru dobrovolníků, s nimiž uzavře smlouvu, a při sjednávání podmínek výkonu dobrovolnické služby uplatnit rovné zacházení, s výjimkou případu, kdy to povaha dobrovolnické služby neumožňuje.

Obecný zákaz diskriminace je stanoven také v oblasti přístupu k veřejným službám a zboží, a to v § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“). Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb v § 2 písm. a) stanoví, že knihovny poskytují veřejné knihovnické a informační služby způsobem zaručujícím rovný přístup všem bez rozdílu.

Diskriminaci účastníků penzijního připojištění se státním příspěvkem zejména z důvodů pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu, zdravotního stavu nebo věku zakazuje § 2a zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem. Za diskriminaci z důvodu pohlaví se podle tohoto zákona nepovažuje, jestliže se pro účely výpočtu výše penze použijí údaje uvedené v úmrtnostních tabulkách zvlášť pro muže a zvlášť pro ženy.

Reklamy obsahující diskriminaci z důvodu rasy, pohlaví nebo národnosti zakazuje § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů. Zákaz vysílání reklamy nebo teleshoppingu, které obsahují diskriminaci na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, národního nebo sociálního původu, anebo příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině obsahuje také § 48 odst. 1 písm. k) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ukládá v § 6 zadavateli povinnost v zadávacím řízení dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

V oblasti vzdělání je stanovena povinnost rovného zacházení ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného důvodu v § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Plný rovný přístup ke vzdělávání je zajištěn státním občanům České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům, a dále také osobám, který jsou pro účely školského zákona považovány za osoby se státní příslušností jiného členského státu Evropské unie.

Pokud došlo k porušení práva na rovné zacházení nebo zákazu diskriminace, upravuje zákon o zaměstnanosti (§ 4 odst. 10), služební zákon (§ 80 odst. 5) a zákon o vojácích z povolání (§ 2 odst. 5) právo oběti diskriminačního jednání domáhat se upuštění od jednání a odstranění důsledků nežádoucího jednání. Zákon o zaměstnanosti (§ 4 odst. 11 a 12) a služební zákon (§ 80 odst. 5 a 6) také stanoví právo oběti diskriminace na zadostiučinění, případně na náhradu nemajetkové újmy v penězích, byla-li v nemalé míře snížena její důstojnost. Uvedená práva zákoníku práce se podle zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (§ 155) vztahují i na příslušníky Policie České republiky a podle zákona o bezpečnostní informační službě (§ 146) i na příslušníky BIS. Také zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (§ 77 odst. 9) stanoví, že příslušník, jehož práva a povinnosti vyplývající z práva na rovné zacházení byla porušena, má právo domáhat se upuštění od tohoto porušení, odstranění jeho důsledků a přiměřeného zadostiučinění. Ustanovení o právních prostředcích ochrany před diskriminací se vzhledem k nové úpravě obsažené v návrhu antidiskriminačního zákona nestala součástí nového zákoníku práce. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), upravuje v § 11 a násl. právo na ochranu osobnosti, podle něhož se může osoba, jejíž občanská čest nebo lidská důstojnost byly dotčeny, domáhat upuštění od neoprávněných zásahů do práva na ochranu její osobnosti, odstranění následků těchto zásahů, přiměřeného zadostiučinění, případně náhrady nemajetkové újmy v penězích.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“), upravuje v § 133a tzv. přechod důkazního břemene (význam a meze tohoto

postupu stanovil Ústavní soud ve svém nálezu č. 419/2006 Sb.). **Přechod důkazního břemene** je omezen na věci pracovní v případě diskriminace z důvodů pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace. V případě diskriminace na základě rasového nebo etnického původu dochází k tzv. přechodu důkazního břemene i v dalších oblastech, zdravotní a sociální péče, pomoci v hmotné nouzi, přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb. K přechodu důkazního břemene v případě diskriminace na základě pohlaví, národnosti nebo rasy dochází také v řízení ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců (§ 208 odst. 4 služebního zákona), v řízení ve věcech služebního poměru vojáků z povolání (§ 150a zákona o vojácích z povolání), v řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky (§ 123a zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky) a také v řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů (§ 180 odst. 3 tohoto zákona).

Občanský soudní řád (§ 26 odst. 3) a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“) (§ 35 odst. 4) umožňují, aby účastníka ve věcech ochrany před diskriminací na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku, anebo sexuální orientace **zastupovalo sdružení vzniklé na základě zákona č. 83/1990 Sb.**, o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování občanů“), **pokud k jeho činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana před diskriminací**. Podobné ustanovení obsahuje také zákon o ochraně spotřebitele (§ 25 odst. 2), podle něhož může podat návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů a být účastníkem takového řízení sdružení, v jehož stanovách jsou uvedeny tyto cíle.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v § 49 odst. 1 písm. e) stanoví, že přestupku proti občanskému soužití se dopustí ten, kdo jinému způsobí újmu pro jeho příslušnost k národnostní menšině nebo pro jeho etnický původ, pro jeho rasu, barvu pleti, pohlaví, sexuální orientaci, jazyk, víru nebo náboženství, pro jeho politické nebo jiné smýšlení, členství nebo činnost v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích nebo jiných sdruženích, pro jeho sociální původ, majetek, rod, zdravotní stav, anebo pro jeho stav manželský nebo rodinný.

Ochranu práva na zajištění rovného zacházení a ochranu před diskriminací zajišťují soudy. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), v čl. 4 a rovněž čl. 36 a násl. Listiny stanoví, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. Podle čl. 90 Ústavy soudy poskytují ochranu právům zákonem stanoveným způsobem. Veřejný ochránce práv ustavený zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí vykonávajících státní správu, pokud je jejich jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá i k ochraně základních práv a svobod. Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČOI“, „ČOI“) v § 2 odst. 2 písm. d) stanoví pravomoc ČOI jako kontrolu dodržování podmínek stanovených zvláštními právními předpisy nebo jinými závaznými opatřeními pro provozování nebo poskytování činností spočívajících v prodeji nebo dodávání zboží a výrobků či poskytování služeb, tedy včetně dodržování zákazu diskriminace. V oblasti pracovněprávní vykonávají kontrolní činnost na základě zákona o zaměstnanosti ministerstvo práce a sociálních věcí a úřady práce a na základě zákona

č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, inspektoráty práce. Kontrolní činnost se zaměřuje na dodržování pracovněprávních předpisů, tedy i na dodržování zákazu diskriminace.

Zhodnocení platného právního stavu

Povinnost zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací, tak jak vyplývá z práva ES, se vztahuje na velké množství právních vztahů. Jde o právní vztahy v oblasti zaměstnání, přístupu k zaměstnání a povolání, samostatné výdělečné činnosti, odbornému vzdělávání, poradenství a rekvalifikaci, členství a účasti v organizacích pracovníků nebo zaměstnavatelů, sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělání a přístupu ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, a bydlení. Z práva ES vyplývá povinnost zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací z důvodů pohlaví, rasy, etnického původu, náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku a sexuální orientace. Rozsah povinností zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací vzhledem k uvedeným oblastem a diskriminačním důvodům, který vyplývá z práva ES, ale není jednotný.

Platný stav nesplňuje plně požadavky na zajištění rovného zacházení a ochrany před diskriminací obsažené především v sekundárním právu ES. Podle požadavků práva ES má právní řád každého členského státu EU zajišťovat ochranu před diskriminací tím, že ve svých právních předpisech nejen zakáže diskriminaci, ale i vymezí pojmový aparát (tj. definice přímé nepřímé diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování) a upraví nástroje právní ochrany před diskriminací. S výjimkou pracovněprávních předpisů upravujících závislou práci (zákoník práce, zákon o zaměstnanosti a zákon o služebních poměrech příslušníků ozbrojených sborů) toto příslušné právní předpisy obsahují zcela nedostatečně nebo vůbec. Kromě pracovněprávních vztahů a přístupu k zaměstnání je tak nezbytné výše uvedené promítnout i do dalších oblastí, zejména samostatné výdělečné činnosti, sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělání a přístupu ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, a bydlení.

České republice hrozí z důvodu netransponování směrnice 78/2000/ES žaloba ze strany Evropské komise.

Zákaz diskriminace obsažený v čl. 3 Listiny nezajišťuje přímo ochranu potenciálních obětí diskriminace. Listina stanoví obecný zákaz diskriminace, ale již nedefinuje pojmy spojené s právem na rovné zacházení a ochranou před diskriminací a nestanoví, čeho se mohou oběti diskriminace domáhat (např. právo domáhat se upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminace, přiměřeného zadostiučinění).

Povinnost zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací je částečně upravena v oblasti pracovněprávní, zejména pokud se jedná o povinnost zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací z důvodu pohlaví. Výslovný zákaz diskriminace z řady důvodů je stanoven v zákoníku práce, zákoně o zaměstnanosti, služebním zákoně a zákoně o vojácích z povolání. Antidiskriminační ustanovení obsažená v zákoníku práce a v zákoně o zaměstnanosti se vztahují také na služební poměry příslušníků Policie České republiky, pracovní poměry státních zástupců a právních čekatelů, justičních čekatelů a přiměřeně se také použijí na pracovní vztahy soudců. Za zaměstnání podle směrnic je však považována také práce zastupitelů, poslanců, senátorů, dobrovolníků i práce vězňů. Právní předpisy

upravující zaměstnání uvedených osob však žádná ustanovení na ochranu před diskriminací neobsahují.

V oblasti povolání, která představuje veškerou výdělečnou činnost, která není závislou činností, není povinnost zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací upravena vůbec. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“), ve znění pozdějších předpisů, jež upravuje podmínky živnostenského podnikání a kontrolu nad jejich dodržováním, žádná antidiskriminační ustanovení neobsahuje. Antidiskriminační ustanovení nejsou obsažena ani v právních předpisech upravujících stavovské organizace, kdy členství v těchto organizacích je podmínkou pro výkon určitého povolání, např. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o mzdě stanoví nejen povinnost rovného odměňování mužů i žen, ale i obecnou povinnost poskytovat zaměstnancům, kteří vykonávají stejnou práci nebo práci stejné hodnoty, stejnou mzdu. Naopak zákon o platu pouze výslovně stanoví, že mužům a ženám přísluší za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty stejný plat, obecnou povinnost rovného odměňování však již nezakotvuje.

Směrnice upravující zásadu rovného zacházení definují pojmy, jež se vztahují k povinnosti zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací. V českém právním řádu jsou uvedené pojmy definovány nedostatečně. Definice přímé a nepřímé diskriminace, obtěžování a sexuálního obtěžování jsou definovány v zákoně o zaměstnanosti a zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Zákon o vojácích z povolání a služební zákon definují uvedené pojmy nedostatečně. **Ostatní právní předpisy upravující vztahy, v nichž je nutné rovné zacházení a ochranu před diskriminací výslovně stanovit (právní předpisy v oblasti sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení, sociálních výhod, zdravotní péče, vzdělávání, přístupu ke zboží a službám a bydlení), uvedené pojmy nedefinují. V českém právním řádu také chybí definice protiprávního jednání, kterým je pokyn nebo navádění k diskriminaci.**

Ze směrnic ES vyplývá povinnost zajistit zákaz postihu nebo znevýhodňování v reakci na to, že se diskriminovaná osoba domáhá svých práv (tzv. zákaz pronásledování). V současné době je však tento zákaz stanoven pouze v zákoně o vojácích z povolání, ve služebním zákoně a nově v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. **V ostatních oblastech, na něž se bude navrhovaný zákon vztahovat, není zákaz pronásledování upraven vůbec.**

Ze směrnic ES vyplývá v případě porušení práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací **povinnost zajistit oběti takového jednání efektivní ochranu.** Zákon o zaměstnanosti a služební zákon upravují právo oběti diskriminačního jednání domáhat se upuštění od jednání a odstranění důsledků nežádoucího jednání, případně náhrady nemajetkové újmy v penězích, a to v případě diskriminace ze všech v těchto zákonech uvedených diskriminačních důvodů. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů přiznává oběti diskriminace právo domáhat se upuštění od porušování, odstranění jeho důsledků a přiměřeného zadostiučinění. Zákon o vojácích z povolání přiznává oběti diskriminace právo domáhat se upuštění od diskriminačního jednání a odstranění důsledků

tohoto jednání, nepřiznává jí však právo domáhat se zadostiučinění, případně náhrady nemajetkové újmy v penězích.

Pokud dojde k porušení práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací ve vztazích, na něž se nevztahuje zákoník práce, služební zákon, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů ani zákon o vojácích z povolání, může se oběť diskriminačního jednání domáhat ochrany podle občanského zákoníku. Občanský zákoník umožňuje, aby se oběť diskriminace prostřednictvím žaloby na ochranu osobnosti domáhala upuštění od neoprávněných zásahů do svého práva, odstranění následků těchto zásahů, přiměřeného zadostiučinění, případně náhrady nemajetkové újmy v penězích. Žaloba na ochranu osobnosti však nepředstavuje soudní ochranu proti porušení práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací, ale soudní ochranu pouze proti takovým projevům, které je možno ochráně osobnosti podřadit.

Podle zákona o přestupcích může sice být diskriminující osobě ve správním řízení uložena pokuta za přestupek proti občanskému soužití, avšak oběť diskriminace je účastníkem přestupkového řízení, pouze pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené tímto přestupkem. Diskriminačním jednáním je však majetková škoda způsobena jen málokdy, většinou dochází k újmě nemajetkové. I v dalších správních řízeních vedených např. ČOI nebo úřadem práce je sice diskriminační jednání postiženo pokutou, avšak kompenzace oběti diskriminace není možná.

Přechod důkazního břemene podle občanského soudního řádu ulehčil oběti diskriminačního jednání důkazní situaci, neboť tvrdí-li, že byla přímo nebo nepřímo diskriminována, má to soud ve stanovených případech za prokázané, pokud v řízení nevyjde najevo opak (Ústavní soud toto ustanovení zpřesnil svým nálezem č. 419/2006 Sb. Konstatoval, že osoba, která tvrdí, že s ní bylo zacházeno znevýhodňujícím způsobem, musí toto tvrzení také prokázat. Musí dále tvrdit, že nerovné zacházení mělo rasový motiv; toto již ale prokazovat nemusí. Obrana strany žalované pak spočívá v možnosti prokázat, že rozdíl v zacházení rasovou pohnutkou motivován nebyl.) Ani současný stav však nelze považovat za vyhovující, protože přechod důkazního břemene je v případě diskriminace z důvodu pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace omezen pouze na věci pracovní. Nevztahuje se tak na uchazeče o zaměstnání, to znamená na situace, kdy v oblasti pracovního práva dochází k diskriminačnímu jednání nejčastěji. V případě diskriminace z důvodu rasového nebo etnického původu se užije přechodu důkazního břemene, pokud k diskriminaci došlo ve věcech poskytování zdravotní a sociální péče, pomoci v hmotné nouzi, přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb. Mezi vyjmenovanými oblastmi však chybí bydlení. Také služební zákon, zákon o vojácích z povolání, zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky a zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů upravují v řízení ve věcech služebního poměru přechod důkazního břemene, avšak pouze v případě diskriminace na základě pohlaví, národnosti nebo rasy. V případě diskriminace z jiných důvodů bude muset oběť diskriminačního jednání tuto skutečnost i nadále dokazovat. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ustanovení o přechodu důkazního břemene neobsahuje, v § 64 však upravuje přiměřeně použití ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu pro řízení ve správním soudnictví.

Česká republika je podle směrnic ES⁴⁾ povinna pověřit určitou instituci podporou rovného zacházení, která bude zajišťovat poskytování nezávislé pomoci obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodu diskriminace, připravovat nezávislé studie týkající se diskriminace, zveřejňovat nezávislé zprávy a podávat doporučení k jakékoli otázce související s diskriminací. V platném právním řádu neexistuje žádná instituce, která by byla těmito úkoly pověřena a byla by schopna efektivně zajišťovat rovné zacházení a boj s diskriminací v souladu se směrnicemi ES.

V oblasti rovného zacházení a boje s diskriminací působí soudy, úřady práce, inspektoráty práce a ČOI. Ve omezené míře pak může v této oblasti působit veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“). Mohou se v ní angažovat též nestátní subjekty. V působnosti žádného z uvedených subjektů však není plnění alespoň některého z úkolů, jež pro takový subjekt vyplývají z příslušných směrnic ES, jak dokazuje následující přehled.

- Soudy rozhodují o právech a povinnostech, ale z pochopitelných systémových důvodů nemohou vykonávat žádnou z výše uvedených činností (poskytování právní pomoci, příprava nezávislých studií atd.).
- Inspektoráty práce a úřady práce provádějí kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů a předpisů na úseku zaměstnanosti. V případě porušení zákazu diskriminace mohou pouze uložit sankci zaměstnavateli, avšak nemohou přiznat oběti diskriminace nárok na zadostiučinění, případně nárok na náhradu nemajetkové újmy v penězích. Neposkytují nezávislou pomoc obětem diskriminace, což jim vzhledem k jejich charakteru správních úřadů nepřísluší.
- V oblasti ochrany spotřebitele působí ČOI. Porušení povinnosti zákazu diskriminace spotřebitele je však podle zákona o ochraně spotřebitele pouze podnětem pro provedení kontroly ČOI a nikoli podnětem k zahájení správního řízení s diskriminující osobou. Správní řízení tak ČOI zahajuje teprve na základě zjištění porušení povinnosti zákazu diskriminace při své kontrolní činnosti a v řízení také vychází z jejích výsledků. V případě, že ČOI shledá porušení zákazu diskriminace, v souladu s platnými právními předpisy sankcionuje subjekt, který se diskriminačního jednání dopustil. Ve vztahu k oběti diskriminačního jednání má ČOI stejné postavení jako inspektoráty práce či úřady práce, neboť ani ona nemůže oběti přiznat nárok na zadostiučinění či nárok na náhradu nemajetkové újmy v penězích, a nemůže jí ani poskytovat nezávislou právní pomoc.
- Ochránce působí na ochranu osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Zabývá se tak pouze podáními, jež směřují vůči úřadům vymezeným v zákoně o veřejném ochránci práv. Nemůže se zabývat podáními směřujícími vůči soukromoprávním subjektům, případně vůči úřadům, na něž se ze zákona jeho působnost nevztahuje. Vzhledem k tomu, že v praxi dochází velmi často k diskriminačnímu jednání právě ze strany soukromoprávních subjektů, nemůže ochránce zajistit obětem diskriminačního jednání dostatečnou ochranu ani pomoc. Působnost ochránce nezahrnuje právní poradenství stěžovatelům, nepřísluší mu rovněž připravovat nezávislé studie a zprávy na poli diskriminace.

⁴⁾ Čl. 13 směrnice Rady 43/2000/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, čl. 8a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky a čl. 12 směrnice Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

- Podle občanského soudního řádu, soudního řádu správního a zákona o ochraně spotřebitele mohou účastníka ve věcech ochrany před diskriminací zastupovat sdružení vzniklá na základě zákona o sdružování občanů, pokud k jeho činnostem uvedeným ve stanovách ochrana před diskriminací patří. Zákon o ochraně spotřebitele umožňuje takovému sdružení podat návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů a být účastníkem takového řízení. Občanská sdružení, která mohou poskytovat obětem diskriminace pomoc, jsou však jako nestátní neziskové organizace závislá na finančních příspěvcích státu nebo dalších subjektů z České republiky i zahraničí. Není tak zaručena kontinuita jejich fungování, a tedy ani poskytování pomoci obětem diskriminace.

B. Hlavní principy navrhované právní úpravy

Právo na rovné zacházení a ochranu před diskriminací je v právním řádu České republiky považováno za právo nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné, jedná se o základní lidské právo, kterému je právním řádem poskytována ochrana. Výjimka z práva na rovné zacházení může být stanovena pouze zákonem a v souladu s mezinárodními úmluvami o lidských právech a svobodách.

Hlavním cílem předkládaného návrhu zákona je doplnit právní řád České republiky tak, aby bylo dosaženo jeho souladu s požadavky práva ES v těch případech, kdy tomu tak není. Koncepčně návrh usiluje o rovnováhu mezi konkrétními a detailními požadavky na právní úpravu v některých oblastech, které plynou ze směrnic ES, na jedné straně a požadavkem na koherentní, transparentní a srozumitelnou právní úpravu, která je provázána s ústavními principy českého právního řádu, na straně druhé.

Připravovaný zákon bude upravovat právo na rovné zacházení a ochranu před diskriminací v oblasti zaměstnání, přístupu k zaměstnání a povolání, samostatné výdělečné činnosti, odbornému vzdělávání, poradenství a rekvalifikaci, členství a účasti v organizacích pracovníků nebo zaměstnavatelů, sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělání a přístupu ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně bydlení. Navrhovaný zákon upravuje právo na rovné zacházení a ochranu před diskriminací jednak z důvodů rasy nebo etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání či víry a dále i z jiného důvodu, zejména jazyka, politického aj. smýšlení, národnosti, členství nebo činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích a jiných sdruženích, sociálního původu, majetku, rodu, manželského a rodinného stavu, povinností k rodině nebo jiného postavení a povinnosti fyzických a právnických osob při jejich zajišťování. První skupina diskriminačních důvodů vychází přímo z čl. 13 Smlouvy o založení ES a příslušných směrnic ES, druhá skupina odpovídá ustanovením Listiny a mezinárodních úmluv o lidských právech. Důvod rozlišování dvou skupin důvodů spočívá v požadavku vyšší úrovně ochrany před diskriminací z důvodů uvedených v první skupině. To se odráží například ve stanovení přípustných forem rozdílného zacházení, které jsou v případě důvodů uvedených v první skupině vymezeny striktněji, v ustanoveních o přenosu důkazního břemene v soudním řízení, které se týká pouze důvodů z první skupiny, nebo v definování působnosti ochránce ve věcech ochrany před diskriminací, která je dána rovněž pouze v případech diskriminace z důvodů uvedených v první skupině.

Zákon dále stanoví právní prostředky ochrany před diskriminací. Osoba, jejíž právo na rovné zacházení bylo porušeno, se může u soudu domáhat zejména toho, aby bylo od diskriminace upuštěno, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby jí bylo dáno přiměřené zadostiučinění. Prostředky ochrany před diskriminací přitom mohou být ve vymezených oblastech uplatněny v případě všech diskriminačních důvodů, které zákon stanoví, bez ohledu na rozdělení do skupin uvedené výše.

V souladu s požadavky vyplývajícími z příslušných směrnic ES⁵ je záměrem navrhovaného zákona také určení instituce, jež bude působit v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací. Navrhovaná instituce by měla zprostředkovávat právní pomoc ve věcech ochrany před diskriminací, vydávat doporučení a stanoviska, provádět nezávislý výzkum a poskytovat informace veřejnosti.

Předkladatel při řešení této otázky vycházel zejména ze studie „Specializované orgány na podporu rovnosti a/nebo boj proti diskriminaci“⁶⁾, která byla vytvořena na základě objednávky Evropské komise, a to v rámci Komunitárního akčního programu pro boj s diskriminací (2001-2006). Studie informuje o stávajících orgánech na podporu rovnosti a/nebo boj proti diskriminaci existujících v členských státech EU. Zároveň obsahuje doporučení ohledně zřízení, postavení a pravomocí uvedeného orgánu, jež je třeba stanovit tak, aby mohl plnit požadavky vyplývající ze směrnic ES. Mezi nejvýznamnější doporučení patří:

- nezávislost instituce by měla být garantována zákonem a jasnými pravomocemi
- aby bylo zajištěno, že oběti diskriminace dostanou pomoc, kterou potřebují, musí být instituce snadno dosažitelná
- finanční zdroje by měly být zajištěny ve fiskálním rozpočtu, aby byla zajištěna kontinuita a nezávislost
- zaměření se na poskytování pomoci v individuálních případech by mělo být doplněno zaměřením se na dlouhodobější strukturální změny v praxi
- pomoc by měla být poskytována zdarma jak obětem, tak svědkům diskriminace
- politická role: instituci by měl být i formálně zajištěn přístup k tvorbě a připomínkování zákonů
- instituce by měla být zajištěna dostatečnými prostředky, aby mohla provádět studie jako dostupný nástroj pro analyzování skutečné úrovně diskriminace a problémů týkajících se rovného zacházení
- instituce by měla podporovat koordinaci studií a vytvářet dlouhodobé plány na témata, která mají být do studií zahrnuta
- instituce by měla využívat vzdělávání jako nástroj pro změnu praxe tak, aby se případy diskriminace neopakovaly.

Při přípravě návrhu byla jednak zvažována možnost vytvoření nového orgánu, jednak byly podrobně vyhodnoceny možnosti svěřením této agendy některé z již existujících institucí.

Pro podporu rozšíření působnosti a pravomocí ochránce lze uvést, že požadovaná instituce by měla plnit do jisté míry podobnou úlohu jako současný ochránce a že se systémově podobá - přinejmenším v obecné rovině - „orgánům ombudsmanského typu“, s nimiž sdílí některé klíčové vlastnosti (nezávislost, neudělování sankcí, preventivní charakter působení). I v jiných zemích, např. ve Švédsku Finsku a Norsku (země EHP) je tato problematika svěřena orgánu,

⁵ viz pozn. č. 5

⁶⁾ http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/arcg/equalitybodies_final_en.pdf

jenž je označen jako „ombudsman“. Dalším argumentem, uváděným ve prospěch svěřeni této agendy ochránci, je argument praktický a politický. Rozšíření působnosti ochránce by bylo méně nákladné, a proto zřejmě i politicky průchodnější než vytvoření nové instituce.

Z jiného úhlu pohledu lze pro podporu rozšíření působnosti a pravomoci ochránce uvést, že tím dojde ke svěřeni všech úkolů jednomu specializovanému orgánu, což je v souladu se současným trendem. Některé země EU, kde existovalo vícero orgánů na podporu rovnosti, rozhodly z odborných i hospodářských důvodů o vytvoření jednoho orgánu. Příkladem je Velká Británie, kde bude na základě nového zákona o rovném zacházení z roku 2006 (Equality Act 2006) tři existující orgány (Komise pro rovné příležitosti, Komise pro rasovou rovnost a Komise pro práva osob se zdravotním postižením) sloučeny v jednu Komisi pro rovnost a lidská práva. Obdobný vývoj proběhl k 1. lednu 2006 v Norsku, kde bylo „Centrum pro diskriminaci“ na základě etnicity nahrazeno „Ombudsmanem proti diskriminaci“ se širším mandátem, který zahrnuje všechny diskriminační důvody podle směrnic ES.

Proti uvedenému řešení byly vzneseny i některé protiargumenty jak právní, tak praktické povahy. Nejzávažnějším z nich byla skutečnost, že působnost instituce zajišťující rovné zacházení se musí vztahovat i na subjekty soukromoprávní, zatímco dosavadní působnost ochránce zahrnovala pouze vybrané subjekty veřejnoprávní. Zkušenosti z České republiky i ze zahraničí jednoznačně ukazují, že původci diskriminace jsou v naprosté většině případů právě soukromoprávní subjekty. V průběhu projednávání původního návrhu antidiskriminačního zákona byla přijata novela zákona o veřejném ochránci (zákon č. 381/2005 Sb.), která rozšířila působnosti ochránce o provádění preventivních systematických návštěv v místech, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči zákonem. Působnost ochránce (pouze při provádění systematických návštěv detenčních míst) tak byla již touto novelou rozšířena i o některé subjekty soukromoprávní (zejména soukromá zařízení poskytující rezidenční sociální či zdravotnické služby). Vzhledem ke specializované povaze vykonávané činnosti ochránce ve vztahu k těmto subjektům nepředstavuje tato změna sice zásadní průlom ve vymezení jeho působnosti, nicméně předznamenává trend diferenciacie činnosti ochránce, k jehož prohloubení návrh antidiskriminačního zákona směřuje.

Kromě ochránce neexistuje za současného stavu žádná instituce, u níž by bylo možno realisticky navrhnout, aby jí byla agenda svěřena v celém rozsahu požadovaném příslušnými směrnicemi. Jakékoli jiné alternativy by tudíž musely počítat s rozdělením agendy mezi existující instituce, což samo o sobě přináší řadu nevýhod – ztrátu přímé vazby mezi výzkumnou a asistenční činností, institucionální neprovázanost, ztížení výměny zkušeností mezi odborníky, náročnost na koordinaci. Navíc mezi existujícími institucemi lze jen obtížně najít takové, které by mohly reálně naplňovat byť jen jednu z uvedených činností.

Z institucí, které se za současného stavu podílejí na potírání diskriminace, zjevně nepřipadají v úvahu ČOI ani inspektoráty práce či úřady práce, jejichž postavení jako správních úřadů vylučuje, aby byla jejich působnost takto změněna (nemohly by vykonávat ani zprostředkování právní pomoci, ani jiné z uvedených úkolů).

Z dalších institucí byly v diskusích jako potenciální nositelé alespoň části uvedených agend zmíněny: Kancelář prezidenta republiky, některý z výborů (či podvýborů) Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Rada vlády pro lidská práva a zmocněnec vlády pro lidská práva či některý z místopředsedů vlády. Všechny tyto návrhy lze považovat za velmi obtížně realizovatelné:

- Kancelář prezidenta republiky je určena k zajištění zcela jiného úkolu; svěřeni této odborné agendy Kanceláři prezidenta republiky by bylo nesystémové a nemělo by ani žádnou obdobu v evropských zemích.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky je politickým orgánem. Rozdíl mezi přijímáním peticí (Petičním výborem Poslanecké sněmovny) a zprostředkováním právní pomoci je natolik zásadní, že tuto úlohu by příslušný výbor či podvýbor rozhodně plnit nemohl. Pokud jde o nezávislé průzkumy, mohl by je hypoteticky provádět Parlamentní institut, jenž však plní primárně zadání poslanců, resp. senátorů Parlamentu ČR a lze si jen obtížně představit, že by měl v určité oblasti, tj. zajišťování rovného zacházení, trvalý úkol vymykající se účelu jeho zřízení. V neposlední řadě je nutno vzít v úvahu, že výsledky studií prováděných Parlamentním institutem jsou v principu interní a jsou určeny právě jen pro potřeby poslanců a senátorů, zatímco úlohou navrhované instituce je poskytovat informace veřejnosti.
- Rada vlády pro lidská práva jako poradní orgán vlády i zmocněnec vlády pro lidská práva jako koordinační orgán vlády a předseda poradního orgánu vlády nemají žádnou působnost v individuálních věcech a jsou příslušní pouze navrhopvat či připomínkovat otázky systémové povahy. Případně svěřeni individuální agendy by bylo v případě Rady i zmocněnce pro lidská práva tak zásadní změnou, že by se prakticky rovnala vytvoření nového orgánu, jenž by však v postavení poradního orgánu vlády byl pro tuto úlohu nevhodně umístěn. Zmocněnec vlády pro lidská práva - právě tak jako místopředseda vlády - je součástí moci výkonné a struktury Úřadu vlády a nespĺňují tudíž ani kritérium nezávislosti („nezávislá pomoc“, „nezávislý průzkum“), požadované příslušnými směrnicemi.

Vzhledem k nutnosti vytvořit nebo určit instituci, která se bude systematicky zabývat rovným zacházením, dojde k rozšíření působnosti veřejného ochránce práv v takovém rozsahu, aby mohl plnit všechny požadované funkce. Ochránce tak bude zprostředkovávat právní pomoc, vydávat doporučení a stanoviska, provádět nezávislý výzkum a poskytovat informace veřejnosti. Dále bude nutné rozšířit personální působnost ochránce na všechny subjekty, jichž se týká rovné zacházení a ochrana před diskriminací, a to jak subjekty veřejnoprávní, tak i soukromoprávní. Zároveň však budou muset být pro oblast rovného zacházení a ochranu před diskriminací omezena jinak široká oprávnění ochránce, neboť není možné, aby jeho některá oprávnění byla uplatňována i vůči soukromoprávním subjektům (např. provádět šetření na místě, nahlížet do spisů apod.). Rozšířením působnosti ochránce i na oblast rovného zacházení a ochrany před diskriminací se tak jeho působnost i oprávnění budou odlišovat podle toho, jaké funkce bude právě plnit.

C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Ze zhodnocení stávající právní úpravy vyplývá, že úprava práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací v českém právním řádu vykazuje určité nedostatky, a to zejména v některých oblastech (např. vzdělávání, služby, bydlení, zdravotnictví, povolání), takže je nutno provést změny za účelem zajištění jeho souladu s právem ES.

Když se v polovině 90. let zvažovalo, jakým způsobem bude do českého právního řádu implementována směrnice týkající se rovného zacházení, vycházelo se z tehdy existující směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky a

směrnice Rady 86/613/EHS o uplatnění principu rovného zacházení s muži a ženami zapojenými do činnosti, včetně zemědělství, samostatné výdělečné činnosti a o ochraně samostatně výdělečně činných žen v těhotenství a mateřství. V roce 2002 přijal Evropský parlament a Rada směrnici 2002/73/ES, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky. Jak vyplývá z názvů směrnic, vztahují se jen na rovné zacházení mezi muži a ženami. Vzhledem k tomu, že uvedené směrnice jsou úzce omezeny jen na oblast zaměstnání a povolání, tedy na užší okruh právních předpisů, byla k zajištění jejich implementace zvolena cesta novelizace stávajících pracovněprávních předpisů. Přestože v souvislosti s implementací těchto směrnic došlo jen k dílčí novelizaci několika zákonů, nepodařilo se zajistit jednotnost úpravy ochrany před diskriminací. Jednotlivé právní předpisy tak poskytují obětem diskriminace rozdílný standard ochrany podle toho, v jakém právním vztahu k diskriminaci došlo.

V roce 2000 přijala Evropská unie dvě významné směrnice upravující rovné zacházení a ochranu před diskriminací. První je směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, a obecný rámec pro ochranu před diskriminací na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. Druhou je směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (dále jen „rasová směrnice“). V roce 2004 došlo k dalšímu významnému posunu v oblasti diskriminace z důvodu pohlaví, a to přijetím směrnice Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

Rasová směrnice zcela zásadním způsobem rozšířila okruh právních vztahů, v nichž je Česká republika povinna výslovně stanovit rovné zacházení a boj s diskriminací (zaměstnání, samostatná výdělečná činnost, odborné poradenství, odborné vzdělávání, rekvalifikace, členství a účast v organizaci pracovníků nebo zaměstnavatelů, sociální ochrana včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče; sociální výhody; vzdělání; přístup ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti včetně bydlení, a jejich poskytování). Z tohoto důvodu se před zahájením přípravy návrhu zvažovalo, zda pokračovat v nastoupeném směru, tedy novelizovat stávající předpisy, nebo vytvořit nový zákon. Po pečlivém vyhodnocení byla nakonec zvolena varianta druhá, tedy příprava nového jednotného antidiskriminačního zákona, a to především z následujících důvodů:

- Vzhledem k tomu, že se nepodařilo zajistit pro oběti diskriminace stejnou míru ochrany při dosavadní novelizaci několika málo zákonů, nelze předpokládat, že by tomu tak bylo v případě novelizace většího počtu zákonů, navíc z různých právních odvětví. Pro efektivní zajišťování práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací tak bude jednotný zákon daleko přehlednější a snadněji zajistí stejný standard ochrany pro všechny oběti diskriminace bez ohledu na to, z jakého důvodu a v jakém právním vztahu k diskriminaci došlo.
- Další, neméně důležitý důvod pro přípravu jednotného zákona je argument legislativně-technický. K zajištění implementace uvedených směrnic, zejména rasové směrnice, by bylo třeba novelizovat velké množství právních předpisů. Každý z těchto novelizovaných předpisů by patrně obsahoval poměrně rozsáhlou - a přitom obdobnou - obecnou část.
- Třetí argument počítá s dalším vývojem legislativy (zejména Evropských společenství). Zvolená varianta nového jednotného zákona tak umožní vyhnout se novelizaci mnoha zákonů nejen nyní, ale i v budoucnu. Pokud budou v budoucnosti novelizovány implementované směrnice týkající se rovného zacházení nebo budou přijaty nové, nebude

nutné opětovně novelizovat několik desítek zákonů, ale postačí novelizace jednoho antidiskriminačního zákona, případně menšího počtu zákonů než by tomu bylo v případě, nepřijetí jednotného zákona.

Pro názornost se uvádí demonstrativní výčet právních předpisů upravujících právní vztahy, v jejichž rámci je nutné zajistit rovné zacházení a ochranu před diskriminací, a které by tak bylo nutné nyní, případně v budoucnu, novelizovat:

Zaměstnání a povolání

- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediační službě)
- zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 238/2000 Sb., o hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

- zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě)
- zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

Sociální ochrana

- zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené a dávkách v mateřství a o přídavicích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb.
- zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění

Zdravotní péče

- zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů

Vzdělání

- zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 404/2000 Sb., o zřízení Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně
- zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Přístup ke zboží a službám

- zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě
- zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a o některých opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru
- zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb
- zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů

Bydlení

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Další zákony

- zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 231/2001 Sb., o rozhlasovém a televizním vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 309/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění nálezu Ústavního soudu č. 4/2003 Sb.

D. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky.

Navrhovaná právní úprava vychází z přirozeného požadavku garantování základních lidských práv a svobod stanovených Listinou základních práv a svobod a respektování mezi zásahů do těchto práv a zajištění plného souladu s Ústavou.

E. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, její slučitelnost s právními akty Evropských společenství s odůvodněním případných odchylek.

Navrhovaná právní úprava se opírá o mezinárodní dokumenty, jimiž je Česká republika vázána, včetně mezinárodních smluv, jejichž smluvní stranou by se měla v dohledné době stát. Ochrana před diskriminací je upravena jednak právem ES a jednak celou řadou

mezinárodních úmluv zaručujících základní lidská práva a svobody, jichž je Česká republika smluvní stranou.

Rovnost před zákonem a právo na ochranu před diskriminací z jakéhokoliv důvodu jsou deklarovány již v čl. 7 Všeobecné deklarace lidských práv Organizace spojených národů.

„Politická deklarace“ a “Obecné závěry” - závěrečné dokumenty přípravné Evropské konference proti rasismu, jež se uskutečnila ve dnech 11. - 13. října 2000 ve Štrasburku (Francie) a “Program činnosti” - závěrečný dokument Světové konference proti rasismu, rasové diskriminaci, xenofobii a související intoleranci, která proběhla ve dnech 31. srpna - 8. září 2001 v Durbanu (JAR), také stanoví řadu závazků v oblasti ochrany před diskriminací. Jedná se zejména o závazek přijmout a implementovat legislativní a správní opatření k ochraně před diskriminací z důvodu rasy ve všech oblastech veřejného života, poskytnout obětem rasové diskriminace, xenofobie a související intolerance pomoc, včetně právních, správních i soudních prostředků ochrany a zajistit snadnou dostupnost těchto prostředků. Program činnosti vyzývá k vytvoření nezávislého specializovaného orgánu pro boj s rasismem, rasovou diskriminací, xenofobií a související nesnášenlivostí. Orgán by měl také účinně vyšetřovat obvinění z rasové diskriminace a poskytovat obětem diskriminačního jednání ochranu před zastrašováním. Orgán má dále provádět monitoring, vzdělávací programy, poskytování informací široké veřejnosti i poskytování právní pomoci před soudem a dalšími státními orgány.

Požadavek na vytvoření speciální instituce pro boj s rasismem, xenofobií, antisemitismem a intolerancí na národní úrovni je obsažen také v doporučení č. 2 Evropské komise proti rasismu a intolerancí⁷⁾, která je orgánem Rady Evropy. Uvedená instituce by měla např. poskytovat pomoc obětem diskriminace včetně pomoci právní, projednávat stížnosti a podání týkající se jednotlivých případů s cílem dosáhnou mimosoudního vyrovnání nebo závazného a vynutitelného rozhodnutí v rámci podle zákona, zvyšovat informovanost veřejnosti o otázkách diskriminace a vypracovávat a vydávat informace a dokumenty týkající se těchto otázek.

Zákaz diskriminace vyplývá rovněž z čl. 21 Charty základních práv Evropské unie, která byla přijata 7. – 9. 12. 2000 na summitu v Nice. Předmětný článek rozšiřuje zákaz diskriminace i o další diskriminační důvody, jako je jiná barva pleti, sociální původ, genetické znaky, jazyk, příslušnost k národnostní menšině nebo z důvodu majetku. Otázka právního statutu Charty nebyla dosud dořešena. Přestože jde o politickou deklaraci, nezůstává bez právního vlivu a začíná se pozvolna používat (odkazy v soudních rozhodnutích, hodnocení souladu legislativních návrhů Komise s ustanoveními Charty atd., např. rozsudek ESD č. 173/1999 ve věci Ministerstvo průmyslu a obchodu UK proti BECTU, který se opřel o Chartu základních práv EU).

Problematika ochrany před diskriminací je upravena právem ES přímo v primárním prameni práva. Pravomoci Evropské unie v této oblasti vyplývají z čl. 13 Smlouvy o ES. Odstavec 1 tohoto článku stanoví, že Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem může přijmout jednomyslně vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. Podle článku 13 odst. 2 se postupuje při přijímání podpůrných nelegislativních opatření podle čl. 251 SES. Evropská unie přijala směrnice na ochranu před

⁷⁾ Jedná se o orgán Rady Evropy pro boj s rasismem, rasovou diskriminací, xenofobií, antisemitismem a intolerancí.

diskriminací z důvodu pohlaví, z důvodu rasy a etnického původu a z důvodů náboženského vyznání či víry, postižení, věku nebo sexuální orientace.

Ochrana před diskriminací z důvodu pohlaví je upravena směrnicí Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky, ve znění směrnice Rady 2002/73/ES, směrnicí Rady 75/117/EHS o sblížování právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy, směrnicí Rady 79/7/EHS o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení, směrnicí Rady 86/378/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků ve znění směrnice Rady 96/97/ES, směrnicí Rady 86/613/EHS o uplatnění principu rovného zacházení s muži a ženami zapojenými do činnosti, včetně zemědělství, samostatné výdělečné činnosti a o ochraně samostatně výdělečně činných žen v těhotenství a mateřství, směrnicí Rady 97/80/ES o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví a směrnicí Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

Úprava ochrany před rasovou diskriminací je novější a také podrobnější. Zákaz diskriminace na základě rasového nebo etnického původu upravuje směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Působnost této směrnice zahrnuje oblast přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti, přístup k odbornému poradenství, odbornému vzdělávání, rekvalifikaci, pracovní podmínky včetně podmínek pracovního postupu, propouštění a odměňování, členství a účast v organizacích pracovníků nebo zaměstnavatelů, v profesních samosprávných organizacích včetně výhod poskytovaných těmito organizacemi, oblast sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociální výhody, vzdělání a přístup ke zboží a službám včetně bydlení.

Směrnice Rady 2000/78/ES zakládající obecný rámec rovného zacházení v zaměstnání a povolání zakazuje diskriminaci na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v oblasti přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti a povolání, odbornému poradenství, podmínek zaměstnání a pracovních podmínek včetně propouštění a odměňování a členství a účasti v organizacích zaměstnanců a zaměstnavatelů a v profesních organizacích.

Navrhovaná právní úprava ochrany před diskriminací tak transponuje závazky vyplývající pro Českou republiku z norem Evropského společenství směřujících k ochraně před diskriminací a je plně slučitelná s právem ES. Návrh je také zcela v souladu se všemi mezinárodními úmluvami o ochraně lidských práv a svobod, jimiž je Česká republika vázána.

Protože lhůta pro implementaci směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, uplynula ke dni vstupu České republiky do Evropské unie, tedy 1. května 2004, Komise Evropských společenství (dále jen „Komise“) již podnikla kroky podle článku 226 Smlouvy o založení Evropského společenství směřující k zahájení řízení před Evropským soudním dvorem pro nesplnění povinností ze Smlouvy vyplývajících. Žaloba České republiky hrozí i z důvodu netransponování směrnice 2000/78/ES.

Dopisem ze dne 15. prosince 2004 (SG(2004)D/205824) zaslala Komise České republice formální upozornění týkající se neimplementace směrnice. Vyjádření k formálnímu upozornění poskytnuté Českou republikou Komisi dopisem ze dne 11. února 2005 (SG(05)A/2097) obsahovalo mj. informaci o připravovaném antidiskriminačním zákonu. Dne 20. července 2005 (C(2005)2903) vydala Komise odůvodněné stanovisko týkající se nesdělení opatření pro provedení směrnice do vnitrostátního práva. Mezitím byla dne 11. července 2005 Komisi oznámena částečná transpozice směrnice Rady 2000/43/ES prostřednictvím 65 právních předpisů a dne 13. července 2005 zaslána zpráva o provádění směrnice podle jejího článku 17 odst. 1. Obsahem této zprávy byl přehled a stručná charakteristika relevantních právních předpisů a opatření nelegislativní povahy přijatých v souvislosti s implementací směrnice, tabulka shody vypracovaná pro účely notifikace a texty původního vládního návrhu antidiskriminačního zákona. Ve vyjádření k odůvodněnému stanovisku Komise Česká republika v září 2005 odkázala na tyto dokumenty. Po jejich prostudování vydala Komise dne 28. června 2006 další formální upozornění (K(2006)2749), ve kterém vyhodnotila provedení směrnice do českého právního řádu jako nedostatečné. Konkrétně se jedná o ustanovení směrnice o definicích různých druhů diskriminace (čl. 2), o věcné působnosti (čl. 3 odst. 1), o přenosu důkazního břemene (čl. 8 odst. 1), o ochraně před pronásledováním (čl. 9) a o subjektu pro rovné zacházení (čl. 13).

F. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy, zejména nároky na státní rozpočet.

Z návrhu zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací vyplývají určité finanční nároky na státní rozpočet spojené s rozšířením působnosti veřejného ochránce práv. Aby mohl ochránce zajišťovat agendu týkající se rovného zacházení a ochrany před diskriminací bude nutné rozšířit kancelář ochránce o 15 odborných pracovníků – 5 výzkumných pracovníků a 10 pracovníků, jež budou vykonávat ostatní činnost (zprostředkovávat právní pomoc, vypracovávat doporučení a stanoviska, poskytovat informace veřejnosti). Jednorázové náklady spojené s vytvořením patnácti pracovních míst se odhadují na 3.165 tis. Kč, průběžné náklady spojené s jejich fungováním se odhadují na 9.990 tis. Kč ročně. Vzhledem k naplněnosti budovy veřejného ochránce práv bude stejně jako v případě umístění nové instituce i zde nutné řešit otázku alokace nových zaměstnanců.

Náklady spojené s vytvořením a fungováním 15 pracovních míst u veřejného ochránce práv:

Druh nákladů	Popis nákladů	Náklady na 1 zaměstnance/ 1 prac. místo	Náklady na 15 pracovních míst/ 15 studií
Jednorázové	Nábytek a další kancelářské vybavení	72.000	1.080.000
Jednorázové	Výpočetní technika včetně software	54.000	810.000
Jednorázové	Investiční náklady	85.000	1.275.000
Jednorázové	Celkem	211.000	3.165.000

Průběžné	Platové náklady bez pojištění zaměstnavatele za kalendářní rok na jednoho zaměstnance	387.600	5.814.000
Průběžné	Povinné pojistné a FKSP zaměstnavatele za kalendářní rok a 1 zaměstnance	143.400	2.151.000
Průběžné	Provozní náklady na jednoho zam. a jeden kalendářní rok	85.000	1.275.000
Průběžné	Náklady spojené s nezávislým výzkumem (15 studií v rozsahu 50 stran)	50.000	750.000
Průběžné	Celkem	666.000	9.990.000
Výdaje	Celkem	877.000	13.155.000

Zvýšené náklady je možné očekávat i u krajských soudů, které bude antidiskriminační spory řešit jako první instance. Není však možné nyní náklady vyčíslit, nelze totiž dopředu odhadnout, jak vysoký bude nápad v těchto věcech.

Navrhovaná právní úprava nebude mít sociální dopady ani dopady na životní prostředí. Může však mít určitý hospodářský a finanční dosah na ostatní veřejné rozpočty, hospodářské subjekty, i na malé a střední podnikatele, a to v souvislosti s povinností přijmout v konkrétním případě nezbytná opatření, aby měla osoba se zdravotním postižením přístup k určitému zaměstnání nebo pracovnímu postupu, aby mohla využít pracovního poradenství, nebo se zúčastnit jiného odborného vzdělávání, nebo aby mohla využít služeb určených veřejnosti. Případné finanční náklady však nelze dopředu odhadnout, neboť se budou lišit v jednotlivých konkrétních případech. V žádném případě však nebudou tyto náklady představovat pro dané subjekty nepřiměřené zatížení, neboť řešení nepředpokládá dalekosáhlé projekty uzpůsobení prostředí, které by byly pro povinné osoby neúměrně finančně náročné. Opatření, která lze od povinných subjektů vyžadovat, jsou omezena jednak únosností finančních nákladů pro povinný subjekt, úměrností finančních nákladů užítku, který z opatření má osoba se zdravotním postižením a existencí alternativních možností řešení, které jsou v daném případě k dispozici. Povinnosti, jež mohou spočívat v nutnosti provést nákladné stavební úpravy, stanoví již dnes zvláštní právní předpisy, zejména zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Část první Hlava první

K § 1

Ustanovení vymezuje materiální rozsah zákona v rozsahu směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (dále jen „směrnice 2000/43/ES“), směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání ohledně věku, zdravotního postižení, sexuální orientace a náboženského vyznání či víry (dále jen „směrnice

2000/78/ES“), směrnice Rady 76/207/EHS, o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES (dále jen „směrnice 76/207/EHS“) a směrnice Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování (dále jen „směrnice 2004/113/ES). Ustanovení zpracovává i požadavky směrnic Rady 79/7/EHS o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení (dále jen „směrnice 79/7/EHS“), 75/117/EHS o sbližování právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy (dále jen „směrnice 75/117/EHS“) a 86/613/EHS o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství (dále jen „směrnice 86/613/EHS“). Materiální rozsah úpravy je také přizpůsoben jednak požadavkům vyplývajícím z Listiny, která zaručuje ochranu před diskriminací ve vztahu ke všem hospodářským a sociálním právům, a jednak požadavkům vyplývajícím z mezinárodních úmluv týkajících se ochrany před diskriminací.

Konkrétní práva, jež patří do věcí vymezených v materiálním rozsahu tohoto zákona, jsou stanovena příslušnými právními předpisy. Předkládá se návrh obecné úpravy ochrany před diskriminací, proto v tomto ustanovení návrh odkazuje na okruhy právních vztahů, které jsou upraveny jednotlivými zvláštními předpisy. Ty upravují vznik, trvání, zánik, obsah jednotlivých práv, k nimž se právo na rovné zacházení vztahuje, a okruh subjektů, jimž vznikají korespondující povinnosti. Tento zákon upravuje obsah práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací ve vztahu k těmto právům a povinnostem.

Právo na rovné zacházení ve věcech pracovních a obdobných zahrnuje také právo na rovné zacházení v pracovních podmínkách, pracovním postupu, odborné přípravě a podmínkách propouštění; tyto jednotlivé složky práva na rovné zacházení ve věcech pracovních jsou upraveny zvláštními zákony, zejména zákoníkem práce pro pracovní poměr.

Ustanovení neobsahuje výslovný odkaz na rovné zacházení a ochranu před diskriminací vzhledem k rekvalifikaci, odbornému poradenství, odbornému vzdělávání a získávání praktických zkušeností, tak jak je tomu ve směrnici 2000/43/ES, neboť korespondující úprava spadá částečně do rozsahu práva na zaměstnání, jak je upraveno zákonem o zaměstnanosti a dále do rozsahu práva na přístup k povolání a samostatné výdělečné činnosti, práva na vzdělání a práva na přístup ke zboží a službám, kde podmínky upravují zvláštní zákony.

Právo na rovné zacházení a ochranu před diskriminací má každý, tedy jak fyzické tak i právnické osoby. Právnické osoby mají právo na rovné zacházení a ochranu před diskriminací tam, kde to připouští jejich povaha. Ochotu státu poskytnout ochranu i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody, dovozuje i Ústavní soud ve svém nálezu č. 34/1994 Sb., podle něhož se lze "dovolat prohlášení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky při ratifikaci Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které uznává pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat stížnosti osob, nevládních organizací nebo skupin osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou (srov. sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.)." Ústavní soud dále uvádí, že "v tomto směru se lze dovolat i ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., z něhož plyne, že ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy".

K § 2

Ustanovení v odstavci 2 v souladu se směrnicemi 2000/43/ES, 2000/78/ES a 76/207/EHS ve znění směrnice 2002/73/ES stanoví, která jednání jsou považována za

diskriminaci. Následující odstavce tyto pojmy definují, přičemž striktně vycházejí ze znění definic obsažených v příslušných směrnících. Ustanovení dále obsahuje definice pojmů používaných tímto zákonem.

V odstavci 3 definujícím přímou diskriminaci má zásadní význam oddělení diskriminačních důvodů podle bodu a) od důvodů podle bodu b). Diskriminační důvody uvedené v bodě a) vycházejí přímo z příslušných směrnic upravujících rovné zacházení. Z těchto směrnic také pro zde upravené důvody vyplývá požadavek podrobnější a ve svém důsledku vyšší úrovně ochrany před diskriminací. Přímá diskriminace z těchto důvodů nepřipouští jen obecné věcné odůvodnění rozdílného zacházení. Věcné odůvodnění je možné jen v rozsahu konkrétních výjimek ze zásady rovného zacházení, jejichž okruhy směrnice konkretizují. Tato koncepce vychází z ustálené judikatury Evropského soudního dvora, který opakovaně rozhodl, že při vymezení rozsahu kterékoliv výjimky z práva jednotlivce na rovné zacházení musí být tato výjimka aplikována jen v rozsahu, v němž je to skutečně nezbytné, v souladu s principem přiměřenosti (viz rozhodnutí ve věci Sirdar (rozsudek č. C-273/97), Johnston (rozsudek č. C-222/84), Kreil (rozsudek č. C-285/98). Výjimky tak mohou být uplatňovány jen v takovém rozsahu, jak je to přiměřené a nezbytné pro dosažení sledovaného cíle. Tato zásada se vztahuje jak k vymezení výjimek právní úpravou, tak i k jejich aplikaci. Povinnost vycházet z úpravy poskytující vyšší standard ochrany základních práv a svobod zdůrazňuje také Ústavní soud (viz např. nálezy Ústavního soudu č. 4/2003 Sb. ve věci návrhu na zrušení zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech)).

K zákazu diskriminace na základě „náboženského vyznání či víry“ („religion or belief“) je nutné uvést, že zahrnuje také situace, kdy je osoba diskriminována proto, že je bez náboženského vyznání či víry. Tento výklad plyne také z čl. 15, odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje nejen svobodu náboženského vyznání, ale i právo být bez náboženského vyznání. Výraz „víra“ („belief“) pro účely tohoto zákona přitom nezahrnuje pouze víru náboženskou, ale i jinou víru, resp. přesvědčení. Tento výklad plyne mj. např. z německého znění Smlouvy o založení Evropského společenství a návazně směrnice 2000/78/ES, které používají spojení „Religion oder Weltanschauung“, tedy „náboženství nebo světový názor“. Ostatně ani česká znění (případně překlady) relevantních dokumentů ES nejsou jednotná. Například Smlouva o Ústavě pro Evropu (Úřední věstník Evropské unie ze dne 16. prosince 2004, série C, č. 310) používá výraz „náboženské vyznání nebo přesvědčení“, zatímco revidovaný překlad Smlouvy o založení Evropského společenství (ISAP), používá výraz „náboženské vyznání nebo světový názor“. Revidovaný překlad směrnice 2000/78/ES (ISAP) používá výraz, k němuž se předkladatel přiklonil, tj. „náboženské vyznání nebo víra“.

Bod b) odstavce 3 stanoví demonstrativní výčet důvodů zákazu diskriminace, odpovídá ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny a mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách. Vychází se z pojetí diskriminace jako neodůvodněné nerovnosti, z požadavku, aby nedocházelo k bezdůvodnému zvýhodňování nebo znevýhodňování jedněch před druhými. Rozdílné zacházení z důvodů vymezených v písmeni b) je možné věcně odůvodnit. Tento princip je v plném souladu s judikaturou Ústavního soudu (viz např. Pl. ÚS 18/01) a rovněž se závěry Výboru pro lidská práva OSN, podle něhož se nerovnost připouští, pouze pokud je založena na rozumných a objektivních kritériích (reasonable and objective criteria). Podobně je možno poukázat také na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž ne každý rozdíl v zacházení vede nezbytně k neoprávněné diskriminaci ve smyslu Úmluvy o lidských právech a základních svobodách. K diskriminaci dojde jen tehdy, pokud rozlišování postrádá objektivní a rozumné odůvodnění (srov. Duffy: Policie a Evropská úmluva o lidských právech, Evropské a mezinárodní právo 2/94-25, citováno v nálezu Pl.ÚS 5/95).

Pokud jde o vztah pojmů „zdravotní postižení“ (odst. 3 písm. a) a „zdravotní stav“ (odst. 3 písm. b), vycházel předkladatel z rozsudku Evropského soudního dvora (velkého senátu) ve věci Sonia Charón Navas proti Eurest Colactividades SA (rozsudek č. C-13/05) ze dne 11. července 2006. Předmětem rozsudku byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 Smlouvy o založení ES. Soud dospěl k názoru, že na osobu, která byla propuštěna zaměstnavatelem výlučně z důvodu nemoci, se nevztahuje obecný rámec pro boj proti diskriminaci na základě zdravotního postižení stanovený směrnicí Rady 2000/78/ES a že nemoc jako taková nemůže být považována za důvod doplňující důvody, na základě kterých směrnice 2000/78/ES zakazuje jakoukoli diskriminaci. Soud uvedl, že pojem „zdravotní postižení“ není samotnou směrnicí 2000/78/ES definován, směrnice za účelem definování tohoto pojmu neodkazuje ani na právo členských států. Proto pojem „zdravotní postižení“ ve smyslu směrnice 2000/78/ES musí být vykládán autonomním a jednotným způsobem s ohledem na účel směrnice. Použitím pojmu „zdravotní postižení“ v článku 1 uvedené směrnice si zákonodárce úmyslně zvolil výraz, který se liší od výrazu „nemoc“. Jednoduché postavení naroveň obou těchto pojmů je tedy vyloučeno. Pojem „zdravotní postižení“ musí být chápán jako znamenající omezení vyplývající z fyzických, duševních nebo psychických postižení, bránící účasti dotčené osoby na profesním životě. Proto, aby omezení spadalo pod pojem „zdravotní postižení“, tak musí být pravděpodobné, že bude dlouhodobé.

Z rozsudku plyne, že pojmy „zdravotní postižení“ a „nemoc“ nejsou zaměnitelné. Z toho lze dovodit, že nemohou být zaměnitelné ani pojmy „zdravotní postižení“ a „zdravotní stav“, případně „nepříznivý zdravotní stav“. Proto je „zdravotní postižení“ uvedeno v § 2 odst. 3 písm. a) a „zdravotní stav“ mezi důvody v písm. b). Jen osobám se zdravotním postižením tedy náleží zvýšená ochrana, z níž plynou určité povinnosti, např. zaměstnavatele, zejména povinnosti přijmout tzv. přiměřená opatření, jak jsou uvedena v § 3 odst. 4 návrhu. Definici zdravotního postižení stanoví zvláštní zákon (zákon o zaměstnanosti). Zařazení zdravotního stavu mezi důvody podle písm. b) je odůvodněno zejména tím, že některé platné zákony diskriminaci na základě zdravotního stavu zakazují (např. zákoník práce, zákon o zaměstnanosti), snížení úrovně ochrany by proto mohlo být v rozporu s čl. 8 odst. 2 směrnice 2000/78/ES.

Odstavec 4 vymezuje jako diskriminaci z důvodu pohlaví i diskriminaci z důvodu těhotenství, mateřství a pohlavní identifikace. Vymezení diskriminace z důvodu pohlavní identifikace jako diskriminace z důvodu pohlaví potvrdil i Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku č. C-13/94, ve věci P. proti S. and Cornwall County Council, SbSD 1996, I-2143. V uvedeném rozsudku uznal, že výpověď daná transsexuální osobě z důvodu změny pohlaví je v rozporu se směrnicí 76/207/EHS, která se týká principu rovného zacházení mezi muži a ženami, a s principem rovnosti, který je jedním ze základních principů práva ES. Zákaz diskriminace z důvodu pohlavní identifikace se vztahuje na všechny situace, bez ohledu na to, zda daná osoba skutečně podstoupila změnu pohlaví, připravuje se na ni, nebo ji právě prodělává (jedná se poměrně dlouhodobý proces), nebo se ke změně pohlaví nechystá a ani ji do budoucna nezamýšlí.

Řešení navržené v odstavci 5 zohledňuje skutečnost, že k diskriminaci dochází nikoliv na základě subjektivního vymezení osoby jako příslušníka určité skupiny, ale naopak na základě toho, že okolím osobě určitou vlastnost přisuzuje, pokládá ji za takovou bez ohledu na to, zda takový předpoklad souhlasí se skutečností nebo nikoliv.

K § 3

Odstavec 1 definuje nepřímou diskriminaci, jež se vyznačuje těmito znaky:

- uplatnění pravidla, které se vztahuje na všechny bez rozdílu;
- výsledkem uplatnění pravidla je rozdílné zacházení;

- toto rozdílné zacházení znevýhodňuje určitou skupinu, přímo vymezenou diskriminačním důvodem;
- toto rozdílné zacházení není odůvodněno oprávněným účelem ani přiměřenými a nezbytnými prostředky.

Znaky nepřímé diskriminace byly vymezeny judikaturou Evropského soudního dvora (např. rozsudek ve věci Schnorbus, č. C-79/99).

Odstavec 2 upravuje zvláštní případ nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení, jak vyplývá z ustanovení čl. 2 odst. 2 b) ii a čl. 5 směrnice 2000/78/ES. Toto ustanovení zohledňuje specifické potřeby osob se zdravotním postižením; na rozdíl od ostatních nediskriminačních důvodů je mnohdy spojeno s aktivně uplatňovanými opatřeními, bez jejichž realizace by osoby se zdravotním postižením neměly k právu na rovné zacházení vůbec přístup. Jde o uložení pozitivní povinnosti realizovat za daných podmínek opatření k vyrovnání znevýhodnění. Navrhuje se úprava, podle které nesplnění této povinnosti naplňuje znaky nepřímé diskriminace. Na rozdíl od pozitivních opatření jde v tomto případě o znevýhodnění takové intenzity, které by jinak osobu se zdravotním postižením vyloučilo z možnosti podílet se na vyčtených aktivitách. Opatření, která lze od pasivně legitimovaných subjektů vyžadovat, jsou ovšem omezena, a to zejména finančními náklady v poměru k jejich výsledkům a užitku, který z nich plyne.

Odstavec 3 vymezuje v souladu s čl. 5 směrnice 2000/78/ES kritéria, podle nichž se posuzuje, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení. Opatření, která lze od pasivně legitimovaných subjektů vyžadovat, jsou omezena jednak únosností finančních nákladů pro povinného, úměrností finančních nákladů užitku, který z opatření má osoba se zdravotním postižením a existencí alternativních možností řešení, které jsou v daném případě k dispozici. Řešení vychází ze skutečnosti, že test přiměřenosti či nepřiměřenosti břemene bude nutno aplikovat na subjekty různého charakteru. Řešení tedy nepředpokládá dalekosáhlé projekty uzpůsobení pracovního prostředí, která by byly pro povinné osoby neúměrně finančně náročné. Povinnosti, jež mohou spočívat v nutnosti provést nákladné stavební úpravy stanoví zvláštní právní předpisy, zejména zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Odstavec 4 vymezuje případ, kdy nejde o nepřiměřené zatížení.

Odstavce 5, 6 a 7 v souladu s příslušnými směrnicemi definují obtěžování, sexuální obtěžování a pronásledování jako další formy diskriminace. Definice obtěžování zahrnuje jednání zaměřená proti lidské důstojnosti, cti, sebevědomí, sebeúctě dotčené osoby, které vyplývá z důvodů, z nichž je diskriminace zakázána; v případě sexuálního obtěžování přistupuje znak sexuální povahy tohoto jednání. Pronásledování představuje nepříznivé zacházení nebo následky, které jsou reakcí na uplatnění práva podle tohoto zákona, zejména jsou reakcí na žalobu nebo zahájení jiného řízení ve věci ochrany před diskriminací. Není přitom rozhodující, zda se jedná o iniciativu ve vlastním zájmu nebo v zájmu jiného, zahrnuje tedy jak případ, kdy pronásledovaná osoba není totožná s obětí diskriminace, tak případ, kdy se jedná o stejnou osobu. Jinými osobami mohou být například svědek, spolupracovník nebo osoba, která oběti pomohla podat žalobu, pokud je tato osoba vystavena uvedenému nepříznivému zacházení.

Odstavce 8 a 9 definují pokyn a navádění k diskriminaci. Složitě případy navádění nebo pokynů k diskriminaci mohou vznikat zejména v případě právnických osob, ale i podnikatelů - fyzických osob; jen výjimečně dojde k diskriminačnímu jednání statutárních orgánů nebo vedoucích zaměstnanců, ačkoliv tyto jsou velmi často jejichmi přímými původci. Zpravidla budou k takovým praktikám zneužity osoby v závislém postavení. V tomto směru je možno plně odkázat na případy diskriminace projednávané v současné době před českými soudy.

K § 4

Odstavec 1 definuje pojem odměňování, který je pro účely ochrany před diskriminací třeba vykládat velmi široce, jak to vyplývá z ustanovení čl. 141 odst. 2 Smlouvy o založení ES: odměna za práci tak zahrnuje vedle základní mzdy nebo platu také jakékoliv další požitky, poskytované v penězích nebo jinak, které osoba pobírá v přímé nebo nepřímé souvislosti s výkonem své práce. Těžiště hmotněprávní úpravy stejné odměny za práci stejné hodnoty zůstává v zákoně č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělků, ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Problematika rovného odměňování je upravena také v zákoníku práce, který se však vztahuje pouze na pracovní poměry. V rámci této speciální úpravy však nelze pojem odměňování rozšířit tak, aby zahrnoval plnění, která součástí mzdy ani platu nejsou. Na druhou stranu je ovšem nezbytné zajistit, aby pojem odměňování pro účely práva na rovné zacházení tyto další složky zahrnoval. Řešení vychází z této potřeby a vymezuje pojem odměňování speciálně pro potřeby práva na rovné zacházení v souladu s požadavky Smlouvy o založení ES.

Odstavce 2 a 3 vymezují rozsah povinnosti pasivně legitimovaných subjektů vzhledem k zajišťování rovného zacházení. Vychází se z charakteru rovného zacházení jako stavu, v němž neexistuje žádná diskriminace a který vyplývá z čl. 1 Listiny, v kombinaci s čl. 3 Listiny (k tomu viz také Pl. ÚS 18/01). Povinnost zajišťovat rovné zacházení proto vzniká subjektům, které jsou nositeli povinností vzhledem k právům, k nimž se vztahuje princip rovného zacházení. To odpovídá akcesorickému charakteru rovnosti, která zpravidla vyžaduje relaci k jiné hodnotě (viz např. Pl. ÚS 5/95). Zákon by měl mít vedle funkce donucovací významnou motivační funkci, aby se nositelé povinností podle tohoto zákona sami aktivně zasazovali o prosazování rovného zacházení.

Pojem povolání je v odstavci 4 vymezen v souladu s pojetím vyplývajícím z evropských směrnic, tedy pomocí předpokladů, které tvoří kombinace požadovaného vzdělání a délky praxe. To se nevztahuje jen na povolání, jejichž výkon je podmíněn vysokoškolským diplomem (lékař, advokát, učitel, psycholog), ale rovněž na povolání podmíněná vyučením a určitou praxí (např. kadeřník). Pro právo na rovné zacházení v přístupu k povolání není rozhodné, zda jde o výkon povolání v zaměstnaneckém poměru nebo samostatně, na vlastní odpovědnost. V souladu se základními východisky tohoto pojmu jde o činnosti vykonávané fyzickými osobami.

Pojem sociální výhody je v odstavci 5 definován pouze ve vztahu k tomuto zákonu. Podle stávajících výkladů tohoto pojmu podle směrnice 2000/43/ES nezahrnují sociální výhody dávky a služby sociálního zabezpečení, ale zatím spíše příkladmo vymezovaná plnění, která mají podobu zvláštních podmínek při využívání nejrůznějších služeb. Důvodem jejich poskytování bývá příslušnost k určité skupině sociálně slabších členů společnosti (proto "sociální"), sociální potřebnost jednotlivců se však zvláště nezkoumá. Ani částečně se nepřekrývají s dávkami a službami sociálního zabezpečení a proto je směrnice vyjmenovávají vedle sociálního zabezpečení jako samostatnou kategorii. Z hlediska charakteru a původu jde o velmi různorodá plnění poskytovaná z veřejných i soukromých rozpočtů, např. o bezplatné využívání knihoven, slevy na vstupném, zvláštní podmínky úhrady jízdného ve veřejných dopravních prostředcích apod. Pojem je tedy třeba upravit pouze s ohledem na úpravu ochrany před diskriminací.

Hlava druhá

K § 5

Ustanovení navazuje na úpravu definice přímé diskriminace obsažené v § 2 odst. 3. U diskriminačních důvodů vymezených v písm. b) § 2 odst. 3 zákon v souladu s judikaturou (např. Ústavního soudu) i stanovisky jiných příslušných orgánů (Výbor pro lidská práva - viz výše) umožňuje odůvodnit rozdílné zacházení jakýmkoliv věcně oprávněným účelem, jemuž je rozdílné zacházení přiměřené. To, zda se jedná o oprávněný účel a přiměřené prostředky, bude vždy posuzováno v daném konkrétním případě. Naopak u diskriminačních důvodů v § 2 odst. 3 písm. a) směrnice samy výslovně stanoví, kterými okruhy důvodů je možno rozdílné zacházení věcně odůvodnit. Věcnými důvody stanovenými směrnicemi jsou zájem na ochraně soukromého a rodinného života, veřejné bezpečnosti, práv a svobod druhých, včetně ochrany tzv. náboženského ethosu, ochrany zdraví, a dále v případě zaměstnání a povolání rozhodující požadavky pro jeho výkon. Aplikace těchto výjimek pak vychází z konstantní judikatury Evropského soudního dvora, podle níž musí být výjimky vykládány úzce (viz např. rozsudek ve věci Kreil, C-285/98).

Odstavec 1 stanoví výjimky, které představují zvláštní případy důvodného rozdílného zacházení z důvodu věku stanovené čl. 6 odst. 1 písm. b) a c) směrnice 2000/78/ES. Nejde tedy v pravém slova smyslu o podstatné a určující požadavky pro výkon zaměstnání, ale o případy, kdy by určitý věk znamenal praktickou nevratnost nákladů, které zaměstnavatel investuje do zaměstnance v průběhu zaměstnání. V této souvislosti je rozhodující, kdy skutečně daná osoba hodlá odejít do důchodu a nikoli to, kdy jí podle příslušného zákona vznikne nárok na starobní důchod. Další skupinu tvoří případy, kdy požadavek určitého počtu odsloužených let, odborné praxe atd., je nepřímě podmíněn určitým minimálním věkem.

Odstavec 2 stanoví výjimku pro rozdílné zacházení z důvodu pohlaví v souvislosti s nároky spojenými s rozdílně stanoveným důchodovým věkem pro muže a ženy, jak to vyplývá z ustanovení čl. 3 odst. 3 a čl. 6 odst. 2 směrnice 2000/78/ES. Ovšem v případech, kdy je s dosažením důchodového věku spojena nějaká výhoda nebo nevýhoda pro určité pohlaví, která se může i nepřímě dotýkat práce určité osoby, se již o diskriminaci jedná. Rozdíly mezi zákonnými a doplňkovými systémy důchodového pojištění vyplývají ze skutečnosti, že podle směrnice 86/378/EHS a její novely 96/97/ES lze příspěvek zaměstnavatele na zaměstnanecké penzijní připojištění považovat za odměnu za práci ve smyslu čl. 141 Smlouvy o založení ES. Používání pojistně-matematických podmínek rozlišujících podle pohlaví v doplňkových systémech zaměstnaneckého penzijního připojištění rovněž nelze posoudit jako diskriminaci (C-200/91 Coloroll Pension Trustees). Podle platné úpravy zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, existuje rozdílný důchodový věk také pro muže a ženy. To je slučitelné s čl. 7 směrnicí 79/7/EHS.

Odstavec 3 stanoví další výjimku z rovného zacházení v oblasti zaměstnání a povolání. Diskriminací není rozdílné zacházení, které je dáno věcným důvodem spočívajícím v povaze vykonávané práce a uplatněné požadavky jsou této povaze přiměřené. Obdobné věcné odůvodnění je možné i v případech přijímání do služebních poměrů a výkonu služby vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů, pokud jde o rozdílné zacházení z důvodu věku nebo zdravotního postižení. V této souvislosti je třeba opět odkázat na nutnost úzkého výkladu této výjimky (viz např. rozhodnutí ve věci Kreil).

Odstavec 4 je implementací čl. 4 odst. 2 směrnice 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. V souladu s tímto článkem připouští rozdílné zacházení uplatňované v oblasti zaměstnání a povolání v případě pracovních činností vykonávaných v církvích a jiných soukromých organizacích, jejichž etika je založena na náboženském vyznání nebo víře, jestliže z důvodu povahy těchto činností nebo souvislosti, v níž jsou vykonávány, představuje náboženské vyznání nebo víra osoby podstatný, oprávněný a odůvodněný požadavek zaměstnání se zřetelem k etice organizace.

Podle této směrnice má být uvedena výjimka vykládána tak, aby neospravedlňovala diskriminaci z jiného důvodu.

Odstavec 5 stanoví výjimku, jejímž cílem je ochrana žen, osob mladších 18 let a osob se zdravotním postižením. Směřuje k zachování výhod, specifického zacházení a využívání zařízení či služeb, které jsou jim v této souvislosti poskytovány. Ochranu ženám bude přitom možné poskytovat toliko v intencích práva ES.

Odstavce 6, 7 a 8 jsou implementací směrnice 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

Podle odstavce 6 diskriminací z důvodu pohlaví není rozdílné zacházení při poskytování služeb, které jsou nabízeny v oblasti soukromého a rodinného života a úkonů prováděných v této souvislosti. Příkladem může být pronájem pokoje v soukromém bytě či domě.

Odstavec 7 upravuje možnost a podmínky výlučného nebo přednostního poskytování zboží a služeb mužům anebo ženám. Jde o celou škálu zboží a služeb, namátkou lze uvést např. kurzy cvičení pro ženy (pro muže), prodej dámského (pánského) oblečení, provozování pánského (dámského) kadeřnictví nebo salonu, zřizování azylových domů pro osoby stejného pohlaví atd.

Odstavec 8 zakotvuje výjimku ze zásady rovného zacházení s muži a ženami pro účely soukromého pojištění. V článku 5 odstavci 1 této směrnice je uveden zákaz „použití pohlaví jako určujícího faktoru při výpočtu výše pojistného a pojistného plnění pro účely pojištění a souvisejících finančních služeb, který by u jednotlivých pojištěných vedl k rozdílům ve výši pojistného a pojistného plnění.“ Výjimka z tohoto zákazu je podle odstavce 2 možná, pokud členský stát do „21. prosince 2007 rozhodne o povolení přiměřených rozdílů ve výši pojistného a pojistného plnění u jednotlivých pojištěných, je-li pohlaví určujícím faktorem při hodnocení rizika založeném na příslušných a přesných pojistně matematických a statistických údajích“. Tyto rozdíly jsou povoleny pouze tam, kde pohlaví determinuje rozdílnou výši pojistného nebezpečí. Za takové lze považovat pojištění pro případ smrti, dožití, nemoci a vážné choroby, úrazu a invalidity. Tuto výjimku dále konkretizuje novelizace zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě, ve znění pozdějších předpisů (viz návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím antidiskriminačního zákona).

Odstavec 9 umožňuje, aby rozdílné zacházení z důvodů pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženství či víry bylo ve věcech sociálního zabezpečení, přiznání a poskytování sociálních výhod, přístupu ke zdravotní péči a jejího poskytování, přístupu ke vzdělání a jeho poskytování, přístupu ke zboží a službám včetně bydlení, pokud jsou nabízeny nebo poskytovány veřejnosti, věcně odůvodněno oprávněným účelem, pokud jsou prostředky k jeho dosažení přiměřené a nezbytné. Vzhledem k tomu, že uvedené důvody nejsou ve vyjmenovaných oblastech, na rozdíl od rasy a etnického původu, upraveny směrnici, je možné stejně jako u důvodu vymezených v § 2 odst. 3 písm. b) rozdílné zacházení z těchto důvodů vždy v jednotlivých případech věcně odůvodnit.

Část druhá

Hlava první

K § 6

Ustanovení zakládá právo osoby, která byla dotčena diskriminačním jednáním na soudní ochranu před diskriminací. Dále stanoví, čeho se může poškozená osoba domáhat, potřebě uspokojit zejména osobní nároky oběti (náprava, náhrada škody, nemajetkové újmy utrpěné v důsledku diskriminace) odpovídá řešení prostřednictvím občanskoprávní ochrany

poskytované obecnými soudy. Z hlediska uplatnění nároků vyplývajících z porušení práva na rovné zacházení přitom není významné dělení diskriminačních důvodů uvedené v ustanovení § 2 odst. 3. Pokud se jedná o dobu, v níž je nutné právo na ochranu před diskriminací uplatnit, použijí se příslušná ustanovení občanského zákoníku.

K § 7

Navržené ustanovení zakládá samostatné žalobní právo právnické osoby. Jeho cílem je možnost postihu diskriminačních praktik velkého rozsahu, které se týkají většího množství osob, kde je porušení práva zřejmé, ale prokazování porušení práv konkrétní osoby je problematické (např. diskriminační praxe velkých společností, inzerce a jiné formy reklamy apod.). Nejedná se tedy o zastupování obětí diskriminace v řízení před soudy, neboť konkrétní oběť diskriminace v těchto případech není většinou vůbec známa; právo obětí diskriminace dát se ve věcech diskriminace zastoupit je již upraveno v § 26 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení obsahuje oprávnění právnických osob bez ohledu na jejich právní formu tak, aby jim byla zaručena pokud možno co nejširší možnost jejich přístupu k soudu. Ve sporných případech bude třeba, aby právnická osoba svou aktivní legitimaci prokázala před příslušným soudem.

Hlava druhá

K § 8

Vytvoření nebo určení instituce, která by se zabývala rovným zacházením a ochranou před diskriminací vyplývá přímo ze směrnice 2000/43/ES, směrnice 76/207/EHS ve znění směrnice 2002/73/ES a směrnice 2004/113/ES. Vytvoření subjektu pro podporu rovného zacházení je tak požadováno směrnicemi ES pro diskriminační důvody pohlaví a rasy nebo etnicity. Také doporučení č. 2 Evropské komise proti rasismu a intoleranci doporučuje vytvoření speciálního subjektu pro boj s rasismem, xenofobií, antisemitismem a intolerancí na národní úrovni. Vzhledem k tomu, že v oblasti lidských práv a svobod jako nezávislá instituce působí veřejný ochránce práv, navrhuje se mu svěřit agendu spojenou s rovným zacházením a ochranou před diskriminací.

K § 9

V oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací bude ochránce působit jako poradensko-informační a osvětový orgán, a to zcela v souladu s příslušnými směrnicemi, jež požadují, aby daná instituce poskytovala nezávislou pomoc obětem diskriminace, připravovala nezávislé studie týkající se diskriminace a zveřejňovala nezávislé zprávy a podávala doporučení k jakékoli otázce související s diskriminací.

S cílem vytvořit jednotný standard ochrany před diskriminací se působnost ochránce vztahuje na všechny diskriminační důvody vymezené směrnicemi, tedy pohlaví, rasu nebo etnický původ, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání a víru (§ 2 odst. 3 písm. a). Věcné odůvodnění pro stanovení působnosti ochránce pro uvedené diskriminační důvody v České republice zcela nepochybně existuje, neboť diskriminace z důvodu zdravotního postižení nebo věku je srovnatelně intenzivní jako diskriminace z důvodu pohlaví, rasy nebo etnického původu.

K § 10 - § 11

Ve věci rovného zacházení a ochrany před diskriminací se každý může obrátit na ochránce s podnětem, který může být učiněn dvěma způsoby, buď písemně nebo ústně. V případě ústního podnětu se musí osoba, jež chce podnět podat, dostavit k ochránci, kde

zaměstnanci Kanceláře ochránce zapíše její podnět do protokolu. Podnět adresovaný ochránci nesmí být podrobený žádné úřední kontrole, např. ve věznicích, neboť může směřovat právě např. proti nerovnému zacházení při zařazování do zaměstnání ve věznici.

Náležitosti podnětu jsou vymezeny velmi jednoduše, podnět musí obsahovat identifikační údaje osoby, která podnět podala, a vylíčení podstatných okolností věci, z nichž zejména bude možno určit zda daná věc patří do působnosti ochránce. Nebude - li podnět stanovené náležitosti obsahovat, požádá ochránce příslušnou osobu o jejich doplnění. Podnět bude zpracován jako spis.

Zákon dále vymezuje tři situace, kdy se ochránce nebude z nějakého závažného důvodu podnětem zabývat - ze zákona, na základě rozhodnutí ochránce nebo zjistí-li ochránce podle obsahu, že se ve skutečnosti jedná o právní prostředek, jež má být adresován jinému orgánu, např. žaloba, opravný prostředek apod. V případě, že ochránce podle obsahu zjistí, že podnět je právním prostředkem, jež má být adresován jinému orgánu, nezašle podnět příslušnému orgánu, ale příslušnou osobu neprodleně o dané situaci vyrozumí a poučí ji jak má správně postupovat.

V zájmu zajištění efektivity činnosti ochránce i ve vztahu k soukromoprávním subjektům se navrhuje oprávnění ochránce vyžádat si od kterékoliv právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání informace nezbytné pro posouzení obsahu podnětu a povinnost těchto osob takové žádosti vyhovět. Sankcí za nevyhovění žádosti ochránce je zveřejnění informace o nesplnění povinnosti.

K § 12

Pokud ochránce neshledá důvody pro odložení podnětu, a ani nezjistí, že podnět je podle svého obsahu právním prostředkem, jež má být adresován jinému orgánu, může osobě, která podnět podala, navrhnout poskytnutí právní pomoci, a to buď formou poskytnutí informací o možnostech právní pomoci nebo poskytnutím součinnosti při sepsání nebo doplnění návrhů a podání (§ 13).

K § 13

V souladu s požadavky vyplývajícími ze směrnic poskytuje ochránce nezávislou pomoc obětem diskriminace. Tato pomoc zahrnuje složku informační – informace o možnostech právní pomoci, včetně informace o možnosti obrátit se na advokátní komoru s žádostí o přidělení advokáta zdarma nebo za sníženou odměnu a v budoucnu též o možnosti bezplatné právní pomoci a složku asistenční – např. pomoc při sepsání návrhů k soudu, sepsání návrhu na ustanovení zástupce soudem nebo stížností k různým správním kontrolním orgánům (např. úřady práce, inspektoráty práce, Česká obchodní inspekce). Asistenční pomoc ochránce zahrnuje základní informace o tom, kam se obrátit, poskytnutí předtištěných formulářů a vzorů pro podání stížností, apod.

K § 14

Vydávání doporučení a stanovisek ochráncem by se mělo stát účinným nástrojem k ovlivňování praxe v oblasti ochrany před diskriminací. S žádostí o vydání stanoviska o tom, zda je nějaké opatření nebo praxe diskriminační či nikoli, se na ochránce může obrátit kdokoli. Tato stanoviska nemají závazný charakter, budou však přispívat ke stálému zlepšování praxe v oblasti rovného zacházení. Nejde o závazný výklad, ale o stanovisko doporučujícího charakteru, které vyplývá z navržené poradensko-informační role ochránce.

Naopak ve vztahu k orgánům veřejné správy může ochránce vydávat doporučení z vlastní iniciativy. Tento postup umožní pružně reagovat na případnou potřebu změny nebo zrušení právního předpisu, pokud bude shledáno, že jeho ustanovení odporuje zásadě rovného zacházení, např. na základě vývoje judikatury Evropského soudního dvora.

K § 15

Provádění nezávislého výzkumu v oblasti rovného zacházení bude využíváno k rozvoji výzkumných aktivit, jejichž výsledky umožní ovlivňování veřejného mínění a zprostředkují orgánům veřejné správy potřebné poznatky např. o potřebách znevýhodněných skupin nebo pomohou upozornit na nezákonnou praxi.

Pro provádění výzkumu je nezbytné, aby ochránce měl oprávnění zpracovávat osobní údaje. Toto oprávnění se musí vztahovat i na údaje citlivé, neboť většina diskriminačních důvodů, jimiž se bude ochránce zabývat, jsou citlivými údaji podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (národnostní, rasový nebo etnický původ, náboženství, zdravotní stav, sexuální orientace). Pro zpracování citlivých údajů však musí být splněna podmínka, že subjekt údajů dal ochránci ke zpracování takovýchto údajů svůj souhlas.

Nutným předpokladem pro řádné a efektivní plnění výzkumných úkolů ochránce je jeho spolupráce se všemi subjekty, jichž se otázky rovného zacházení a ochrany před diskriminací týkají. Ochránce má proto oprávnění požadovat od orgánů veřejné správy a právnických a fyzických osob anonymizované osobní údaje. Jedná se tedy pouze o údaje ve stadiu zpracování, které je neumožňuje spojovat s určeným nebo určitelným subjektem údajů. Orgány veřejné správy tak nebudou pro Ochránce shromažďovat údaje ani zpracovávat výzkumy, ale budou mu poskytovat informace, které mají v rámci své činnosti k dispozici a jejichž poskytnutí zákon umožňuje.

K § 16

Ustanovení ukládá ochránci informační povinnost ve vztahu k veřejnosti. Jeho cílem je zajištění co nejširšího využití odborného potenciálu ochránce pro potřeby laické i odborné veřejnosti, k dalšímu pozitivnímu ovlivňování postojů veřejnosti a zveřejňování identifikovaných problémů.

K zajištění kontroly činnosti ochránce ze strany veřejnosti a orgánů veřejné moci je ochránce povinen každoročně do své zprávy o činnosti za uplynulý rok zahrnout i popis vybraných sporů týkajících se rovného zacházení.

Část třetí

K § 17

V rámci přechodných ustanovení je upraven postup ve vztahu k právním předpisům, které se v zákoně o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o rovném zacházení a ochraně před diskriminací (antidiskriminační zákon) navrhuje změnit.

K § 18

Vzhledem k časové naléhavosti přijetí navrhované úpravy je nutné, aby zákon nabyl účinnosti co nejdříve. Proto se navrhuje nabytí účinnosti tohoto zákona šedesátým dnem ode dne jeho vyhlášení.

V Praze dne ...

předseda vlády

