



Veřejný ochránce práv

OMBUDSMAN

**Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv
dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném
ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejném
ochránci práv“)
za druhé čtvrtletí roku 2013**

Dne 3. dubna 2013 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky zvolila mým zástupcem JUDr. Stanislava Křečka, který se složením slibu dne 5. dubna 2013 ujal své funkce.

A. Počty podnětů, šetření

Ve druhém čtvrtletí roku 2013 mi bylo doručeno celkem **2033** podnětů, což je o **47** více oproti shodnému období loňského roku. Počet podnětů v oblasti veřejné správy se nepatrně snížil - obdržených **1151** podnětů je o **100** méně než v druhém čtvrtletí loňského roku. Procento podnětů směřujících mimo působnost, kterou mi vymezuje zákon o veřejném ochránci práv, nepatrně narostl (II.Q 2013 [882; 43%]; II.Q 2012 [735; 37%]).

Vedle toho jsem obdržel **49** podnětů v agendě ochrany před diskriminací s tím, že diskriminace byla namítána i v dalších 28 podnětech spadajících svojí podstatou do oblasti veřejné správy. Pracovníci mé kanceláře dále uskutečnili **10** systematických návštěv v agendě dohledu nad omezováním osobní svobody. V souvislosti s působností v oblasti sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění jsem obdržel **608** rozhodnutí k monitoringu. Moji spolupracovníci provedli **1** doprovod, při němž sledovali výkon vyhoštění cizince.

V agendě veřejné správy jsem opětovně nejvíce podnětů obdržel z oblasti sociálního zabezpečení – 310, z oblasti stavebního řízení a územního plánování – 119 a z oblasti vězeňství, policie a armády – 82.

B. Činnost ochránce

B.1 Veřejná správa

V oblasti veřejné správy jsem ve druhém čtvrtletí roku 2013 vydal zejména tato doporučení a stanoviska:

B.1.1 Dávky dlouhodobé péče pro příjemce slovenských důchodů žijících v České republice

Dávky dlouhodobé péče (patří mezi ně i český příspěvek na péči) jsou podle nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, tzv. dávkami v nemoci, které vyplácí důchodcům stát, z něhož pobírají důchod, i když bydlí v jiném členském státě EU.

V dané věci se na mě, resp. mého předchůdce, obrátilo poměrně vysoké množství českých rezidentů (obvykle občanů) pobírajících důchodové dávky ze Slovenska. Slovenská vláda odmítla dávky dlouhodobé péče svým důchodcům do zahraničí zasílat s tím, že se jedná o dávky sociální a zdravotní pomoci, které nepodléhají koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Opakovaně jsem se v této věci obracel na slovenského ministra práce a sociálních věcí; jednání vedli rovněž čeští ministři práce a sociálních věcí. V roce 2011 se již zdálo, že slovenské orgány budou ochotny své dávky dlouhodobé péče zasílat do zahraničí, nakonec však slovenské ministerstvo práce a sociálních věcí opět tyto dávky odmítlo do zahraničí vyplácet. Proto jsem požádal evropského komisaře pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování László Andora, aby Evropská komise podala proti Slovenské republice žalobu pro porušení Smlouvy o fungování EU. Evropská komise vedla se slovenskou vládou jednání, přičemž její právní názor se shodoval s mým, tj. že slovenské dávky dlouhodobé péče mají být zasílány do jiných členských států EU. Slovenská strana však nadále odmítá tyto dávky do jiných členských států vyplácet, proto dne 30. 5. 2013 podala Evropská komise proti Slovensku žalobu k Soudnímu dvoru EU.

B.1.2 Zohlednění platby do fondu oprav při výpočtu doplatku na bydlení v případě vlastnické formy bydlení (společenství vlastníků jednotek)

Obrátil se na mě stěžovatel se žádostí o prošetření postupu Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Českých Budějovicích, kontaktního pracoviště Třeboň, při stanovení výše doplatku na bydlení. V rámci šetření jsem dospěl k závěru, že úřad nezohlednil při výpočtu doplatku na bydlení platbu či její poměrnou část, hrazenou stěžovatelem jako vlastníkem bytu do fondu oprav, přesahující 1.000,- Kč. Úřad práce odůvodnil tento postup tím, že dle telefonického sdělení pracovnice správy domu není možné vyčíslit část fondu oprav, která souvisí s užíváním bytu a neslouží ke zhodnocení majetku.

Stávající judikatura Nejvyššího správního soudu (př. rozsudek ze dne 3. 3. 2011, č.j. 3 Ads 155/2010 – 46, rozsudek ze dne 26. 5. 2011, č.j. 4 Ads 20/2011 – 72, rozsudek ze dne 8. 7. 2011, č.j. 3 Ads 94/2011 – 90) uvádí, že v případě družstevního bydlení je třeba platby do fondu oprav v obvyklé výši považovat za odůvodněné náklady na bydlení ve smyslu zákona o pomoci v hmotné nouzi a zohlednit je při výpočtu doplatku na bydlení. Rozsah započtení jednotlivých plateb do fondu oprav by měl být věcí správního uvážení (úřad práce by se měl zabývat tím, zda není výše plateb do fondu oprav nepřiměřeně vysoká, zda odpovídá obvyklým podmínkám v daném místě apod.). Tuto úvahu lze vztáhnout rovněž na vlastnickou formu bydlení (společenství vlastníků jednotek).

V rámci šetření podnětu jsem konstatoval, že na započtení plateb do fondu oprav do odůvodněných nákladů na bydlení nelze rezignovat s odůvodněním, že není možné zjistit, jaká část platby souvisí s užíváním bytu a jaká část vede ke zhodnocení majetku. Úřad práce má možnost v souladu s ustanovením § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi požádat příslušného správce bytového domu o sdělení účelu plateb do fondu oprav tak, aby mohl započítat do výše doplatku na bydlení ty platby, které souvisí s užíváním bytu či domu.

Dotčený úřad práce se ztotožnil s mými závěry v dané záležitosti, všechna kontaktní pracoviště příslušné krajské pobočky úřadu práce byla písemně s tematikou započítávání nákladů do fondu oprav při výpočtu doplatku na bydlení seznámena a stěžovateli byla výše doplatku na bydlení zpětně přepočítána.

B.1.3 Přijetí dítěte do mateřské školy „nad maximální kapacitu“

Obrátila se na mě ředitelka mateřské školy s žádostí o pomoc. Uvedla, že se zákonní zástupci jednoho z nepřijatých dětí obrátili s odvoláním proti rozhodnutí o nepřijetí na Krajský úřad Jihomoravského kraje, který konstatoval nezákonnost, a změnil rozhodnutí ředitelky tak, že se odvolatel přijímá k předškolnímu vzdělávání. Po tomto rozhodnutí odvolacího orgánu se zvýšil počet žáků mateřské školy na dvacet devět. Ředitelka mateřské školy nicméně namítala, že maximální počet dětí ve třídě v mateřské škole je dvacet osm; tento počet navíc vznikl navýšením maximálního počtu žáků ve smyslu ustanovení § 23 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to o zákonem předpokládaný maximální počet čtyř žáků. Počet žáků po rozhodnutí odvolacího orgánu tedy překročil i uvedenou výjimku z nejvyššího počtu žáků ve třídě, povolenou zřizovatelem.

Ve věci jsem zahájil šetření z vlastní iniciativy, a konstatoval, že snahou odvolacího orgánu bylo hájit jak veřejný zájem, tak zájem dítěte na předškolním vzdělání. Již dříve jsem upozornil na problém související s pouze teoretickou a ryze formální možností dítěte bránit se proti nezákonnému rozhodnutí ředitele odvoláním. Pokud by odvolací orgán rozhodnutí pouze zrušil, a věc vrátil k novému projednání, je patrné, že by dítě nebylo do mateřské školy přijato z kapacitních důvodů; prosté konstatování nezákonnosti ze strany odvolacího orgánu by tedy nebylo způsobilé napravit důsledky nezákonného rozhodnutí, a celé odvolací řízení by mělo pouze formální charakter. Zrušení nezákonného rozhodnutí a vrácení k novému projednání, by mělo smysl jen v případě, že by ředitel ponechal některá místa v mateřské škole volná právě pro účely odvolání.

Maximální kapacita ve smyslu ustanovení § 23 odst. 3 školského zákona a vyhlášky o předškolním vzdělání zavazuje a limituje především zřizovatele mateřské školy, a nemůže být na újmu dítěti, které nebylo přijato do mateřské školy v rozporu se zákonem. Před začátkem školního roku navíc nedojde k faktickému překročení kapacity volných míst v mateřské škole, a protiprávní stav nastává až v situaci, kdy by faktický stav začátkem školního roku nebyl uveden do souladu se zákonem. Pakliže je v odvolacím řízení přijato dítě nad stávající kapacitu v mateřské škole, je na zřizovateli, aby před zahájením školního roku uvedl faktický stav do souladu se zákonem tím, že kapacity navýší. Rozhodnutí odvolacího orgánu bylo v daném případě v souladu se zásadou legality.

B.1.4 Pracovní podmínky zahraničních pracovníků

Z vlastní iniciativy jsem se zabýval případy zahraničních dělníků, pracujících pro subdodavatelské společnosti společnosti Lesy ČR, s.p., kterým mělo být opakovaně vyhrožováno, práce byla prováděna v nevyhovujících podmínkách, nebyly splněny další nároky dle dohody (mzda, strava). Někteří dělníci neměli uzavřené ani pracovní smlouvy, ani dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, ale pouze „Smlouvy o vzdělání“, čímž jim byla znemožněna ochrana dle norem pracovního práva.

Shledal jsem pochybení v postupu Státního úřadu inspekce práce (nevypořádání se s právní kvalifikací zjištěných skutkových okolností případu, nepřiměřená délka řízení o uložení sankce, nevyužití všech zákonných oprávnění včetně tzv. pořádkové pokuty). Naopak jsem kladně hodnotil postup některých poboček tehdejšího Úřadu práce, které se velmi pregnantně vypořádaly s právní kvalifikací správního deliktu výkonu nelegální práce (na základě uzavřených smluv o vzdělávání).

B.1.5 Logování automatizovaného daňového systému (ADIS)

Stěžovatel se obrátil již na mého předchůdce poté, kdy při jednání o prodeji svého bytu kupující, zaměstnankyně finančního úřadu, předložila pracovníkovi realitní kanceláře dokumenty obsahující osobní údaje stěžovatele, jeho manželky a dcer, které získala (podle stěžovatele neoprávněně) z informačního systému obyvatel (dále jen „ISEO“). Stěžovatel si na jednání zaměstnankyně finančního úřadu stěžoval u ředitele úřadu, který nezjistil, že by konkrétní zaměstnankyně neoprávněně nahlížela do ISEO. Následně se stěžovatel obrátil na Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“), který ve věci zahájil kontrolu. Když stěžovatel ani po roce nebyl vyrozuměn o výsledku kontroly, obrátil se na ochránce, který ve věci zahájil šetření.

V průběhu šetření jsem zjistil, že informační systém orgánů daňové správy (dále jen „ADIS“) není dostatečně zabezpečen. Správce neplní povinnost logování dle § 13 odst. 4 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů, neboť v rámci spravování osobních údajů prostřednictvím ADIS musí být umožněno pořizování elektronických záznamů - logů, ze kterých lze určit a ověřit, kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovány. V meritu posuzované věci jsem se shodl s hodnocením ÚOOÚ.

Na délce šetření se projevil zejména fakt, že meritorní rozhodnutí ÚOOÚ, vydané v souvislosti s kontrolními zjištěními ÚOOÚ – kontrolou finančního úřadu a Ministerstva financí, ministerstvo napadlo správní žalobou a celý spor byl ukončen až rozhodnutím Nejvyššího správního soudu dne 30. ledna 2013 sp. zn. 7 As 150/2012 (Ej 137/2013).

Aktuální stav je takový, že ADIS není stále logován, jeho aktuální správce – Generální finanční ředitelství požádalo ÚOOÚ o prodloužení lhůty k realizaci nápravných opatření, čemuž ÚOOÚ vyhověl. Logování systému v souladu se zákonem tak lze očekávat až v průběhu roku 2014.

B.2 Dohled nad omezováním osobní svobody

V rámci dohledu nad omezováním osobní svobody uskutečnili pracovníci mé kanceláře ve druhém čtvrtletí roku 2013 celkem deset systematických návštěv. Pokračovali v návštěvách zařízení sociálních služeb, které poskytují službu domovy pro seniory nebo domovy se zvláštním režimem. Těchto zařízení bylo navštíveno sedm. Zvláštní pozornost při těchto návštěvách byla věnována osobám trpícím syndromem demence. Proběhly také další dvě návštěvy protialkoholních záchytných stanic, což jsou zdravotnická zařízení svého druhu. Dále proběhla jedna návštěva zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, konkrétně dětského domova.

Výsledkem systematických návštěv, jež probíhaly během posledních dvou let, jsou tři souhrnné zprávy, jež byly publikovány ve druhém čtvrtletí roku 2013. Jde o zprávy z návštěv středisek výchovné péče, z diagnostických ústavů a z kojeneckých ústavů.

V souvislosti s publikací výše uvedených souhrnných zpráv se na půdě Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy konal odborný seminář Ochrana ohrožených dětí a jejich rodin. Zúčastnili se ho zástupci resortů, které se v současnosti nejužejí podílejí na ochraně ohrožených dětí a jejich rodin – Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstva zdravotnictví. Přítomni byli i zástupci Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, představitelka Unie opatrovnických soudců, Rady vlády pro lidská práva, několika krajů, školských zařízení a neziskových organizací. Zjištění a doporučení ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy prezentovali pracovníci mé kanceláře na workshopu pořádaném Asociací náhradní výchovy. Tohoto workshopu se účastnili etopedové, vedoucí vychovatelé a ostatní odborní pracovníci zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Doporučení z návštěv byla doplněna o závěry z „kulatého stolu“ pro pedopsychiatry a odborníky ze školských zařízení, který jsem pořádal v minulosti.

Na žádost makedonského ombudsmana prezentoval pracovník mé kanceláře v rámci workshopu Audiovizuální dohled v „detenčních“ zařízeních, který se konal ve Skopje, má zjištění týkající se používání audiovizuálních záznamů v zařízeních, v nichž probíhají systematické návštěvy (např. ve věznicích, psychiatrických léčebnách a policejních celách). Dále byla má činnost, jakožto českého národního preventivního mechanismu, prezentována v rámci Intensive Programme of Lifelong Learning Programme Erasmus – Local Decision Making, pořádaného Fakultou sociálních studií Masarykovy university v Brně.

V rámci jihlavské konference Aktivní seniorská politika v kontextu příhraniční spolupráce zazněl příspěvek pracovnice mé kanceláře týkající se lidských práv seniorů, špatného zacházení s nimi a péče o seniory trpící demencí. Pracovníci oddělení byli dále garantem programu Nejlepší zájem dítěte v rámci Letní školy sociálních práv, pořádané Univerzitou Palackého v Olomouci. Na Gerontologických dnech severozápad v Ústí nad Labem byla prezentována má zjištění ze systematických návštěv zařízení sociálních služeb pečujících o osoby s demencí, včetně problematiky poskytování služeb právníky či fyzickými osobami, které nemají potřebnou zákonnou registraci. S obsahem mé činnosti byli seznámeni studenti Vyšší odborné školy sociální Caritas Olomouc v rámci tří přednášek, a taktéž studenti Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.

Při realizaci povinností plynoucích z tzv. návratové směrnice proběhlo sledování předání deseti osob dle tzv. Dublinského nařízení ze zařízení pro zajištění cizinců Bělá - Jezová na hraniční přechod Náchod – Kudowa Slone.

B.3 Ochrana před diskriminací

B.3.1 Testování bank a pojišťoven

V loňském roce přibýlo stížností seniorů na nedostupnost některých finančních produktů z důvodu věku. Senioři upozorňovali, že finanční instituce stanovují pro některé produkty věková omezení, kvůli nimž je pak produkt pro klienty vyššího věku nedostupný. V případě bank se senioři nejčastěji setkávali s odmítnutím žádosti o vydání kreditní karty, přestože šlo například o dlouhodobé klienty banky, držitele zlatých platebních karet, solventní klienty s účty v korunách i cizích měnách.

Vzhledem k tomu, že otázka možné diskriminace z důvodu věku v přístupu ke službám nebyla v České republice dosud soustavněji zmapována, rozhodl jsem se provést výzkum, který by plošně ověřil dostupnost finančních produktů pro starší klienty. Realizace projektu se ujal můj zástupce, kterého jsem, mimo jiné, pověřil výkonem své působnosti v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací.

První část výzkumu bude mít podobu anonymního dotazníkového šetření. Budou osloveny všechny banky a pobočky zahraničních bank, všechny pojišťovny a pobočky zahraničních pojišťoven a vybraní nebankovní poskytovatelé finančních služeb. Ve druhé části výzkumu pak bude poprvé použita metoda situačního testování, s cílem prověřit dostupnost finančních služeb pro seniory v praxi. Tímto způsobem bude prověřen postup třinácti klíčových bank na českém trhu, zaměřených na drobné klienty, dvou pojišťoven a čtyř nebankovních institucí.

Cílem výzkumu není hodnocení praxe jednotlivých finančních institucí pro účely jejich sankcionování. Jde o systematické prověření rovného zacházení s žadateli o finanční služby a zjištění, zda senioři, jako věková skupina, nejsou bez legitimních důvodů diskriminováni v rámci svých spotřebitelských práv. Údaje o zapojených subjektech proto zůstanou anonymní. Výsledná zpráva by měla být podkladem k širší diskuzi o kvalitě poskytování finančních služeb spotřebitelům. Podporu výzkumu vyjádřily Česká národní banka, Česká obchodní inspekce, Finanční arbitryně, Česká bankovní asociace, Česká asociace pojišťoven a Česká leasingová a finanční asociace.

B.3.2 Finanční odškodnění oběti diskriminace

Díky spolupráci s Pro bono aliancí získal stěžovatel 80.000,- Kč jako odškodnění za diskriminaci v přístupu k zaměstnání z důvodu věku.

Jednalo se o šedesátiletého muže, kterého zaměstnavatel odmítl přijmout na pozici řidiče s odůvodněním, že jde o práci fyzicky velmi náročnou a nevhodnou pro starší osoby. Stěžovatel se cítil jednáním společnosti dotčený na svých právech. Po prošetření všech okolností jsem konstatoval, že se jednalo o diskriminaci z důvodu věku. Vzhledem k tomu, že dotyčná společnost na mou zprávu nereagovala žádnou snahou o nápravu situace, doporučil jsem stěžovateli vymáhat požadovanou omluvu a finanční odškodnění soudní cestou. Jelikož byl stěžovatel pobíratelem pouze starobního důchodu a nemohl si dovolit zastoupení advokátem,

předložil jsem případ sdružení Pro bono aliance. To zprostředkovalo kontakt na advokáta, který se rozhodl stěžovatele zastupovat bezplatně. V rámci předžalobní výzvy advokát společnosti navrhl náhradu nemajetkové újmy ve výši 80.000,- Kč. Pod reálnou hrozbou žaloby společnost s odškodněním souhlasila a stěžovateli ho vyplatila.

Kromě soukromoprávní sankce ve formě odškodnění, by mohla být zaměstnavateli uložena i pokuta ze strany inspektorátu práce za správní delikt diskriminace (jak v době pracovního poměru, tak i před jeho vznikem). Orgány inspekce práce v roce 2012 uložily povinnost zaplatit pokutu několika zaměstnavatelům, kteří zveřejnili diskriminační inzeráty, v nichž figuroval požadavek na (nízký) věk uchazečů. Výše pokuty se pohybovala v řádu desetitisíců (70 tis. Kč, resp. 50 tis. Kč).

B.3.3 Nesouhlas vlastníka komunikace se zvláštním užíváním komunikace (zřízení vyhrazeného parkování)

Stěžovatel se z důvodu svého postižení pohyboval na elektrickém ortopedickém vozíku, a i se svou manželkou byl odkázán na tzv. „invalidní auto.“ Přestože měl v rodinném domě garáž, z důvodu nedostatečného prostoru v garáži byl nucen často parkovat na ulici před svým domem. Už od roku 2001 měl proto zřízeno před vjezdem do garáže vyhrazené parkování. Koncem roku 2011 požádal o prodloužení tohoto parkování. Město jako vlastník komunikace s prodloužením nesouhlasilo, a to především proto, že stěžovatel měl vlastní prostor k zaparkování vozidla. Vzhledem k tomu, že souhlas vlastníka komunikace je předpokladem pro povolení zvláštního užívání komunikace, silniční úřad vyhrazené parkování neprodloužil.

Můj zástupce vycházel z předpokladu, že vlastník komunikace by měl v ideálním případě souhlasit se zřízením vyhrazeného parkování vždy, pokud tomu nebrání relevantní překážka (např. nedostatečná kapacita parkovacích míst). V případě stěžovatele však nebyla argumentace nedostatečnou kapacitou „standardních parkování“ přesvědčivá. V místě bydliště stěžovatele se totiž nacházejí především rodinné domy, které mají vlastní prostor pro parkování mimo komunikaci. Vlastník komunikace navíc uvedl, že na místě, kde bylo dříve zřízeno vyhrazené parkování, nemůže ani v současnosti parkovat nikdo jiný, než stěžovatel, a že zrušením vyhrazeného parkování nedošlo k faktickému navýšení kapacity parkovacích míst na území města (a naopak, jeho zřízením by nedošlo ke snížení kapacity).

Zásadním aspektem případu tak byla tzv. míra užitku z přiměřeného opatření (vyhrazeného parkování). Vlastník komunikace argumentoval především tím, že stěžovatel nemá z vyhrazeného parkování žádný užitek (protože před vjezdem do garáže nikdo jiný parkovat nesmí). Rozhodnutím silničního úřadu však měl stěžovatel povoleno (s ohledem na své zdravotní postižení) parkovat také ve směru jízdy při levé straně obousměrné komunikace. Tohoto benefitu by bez vyhrazeného parkování využívat nemohl.

V šetřeném případě vlastník komunikace aplikoval pravidla mechanicky, a nezohlednil individuální situaci stěžovatele, který nemohl s ohledem na povahu postižení garáž uspokojivě využívat. Vlastník komunikace navíc sám uznal, že by zřízením vyhrazeného parkování před domem stěžovatele nedošlo ke snížení počtu

parkovacích míst v lokalitě. Smyslem regulace počtu vyhrazených parkování bylo přitom zabránit právě klesajícímu počtu standardních parkování. V daném případě bylo tedy zrušení (či neprodloužení) vyhrazeného parkování bezdůvodné. Došlo tak k opomenutí přijmout přiměřené opatření, a tedy i k nepřímé diskriminaci ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

C. Legislativní doporučení a zvláštní oprávnění ochránce

C.1 Řízení ve věci zrušení ustanovení části šesté, účinnost, čl. VI. Zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Na základě návrhu Okresního soudu v Liberci jsem dle ustanovení § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vstoupil do uvedeného řízení jako vedlejší účastník řízení. Ve svém vyjádření jsem poukázal na skutečnost, že předmětná novela přestupkového zákona, vyhlášená dne 31. prosince 2012 ve Sbírce zákonů, **stanoví zpětnou účinnost** tohoto právního předpisu (od 1. července 2012). Takový stav je **v rozporu s ústavním pořádkem**, zejména ve vztahu k principu právní jistoty (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

Obecně platí, že (pravá) retroaktivita právních norem, tedy jejich zpětná působnost je nepřijatelná. Ztotožnil jsem se proto s navrhovatelem, že jediným možným řešením je zrušení předmětného ustanovení, zakotvujícího zpětnou účinnost, a to navzdory tomu, že je mi známa judikatura Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 4 Ans 5/2007) obsahující právní argumentaci, jak lze takový stav překlenout výkladem.

Kromě toho jsem připojil své krátké vyjádření k legislativnímu procesu daného právního předpisu, včetně názoru na jeho věcnou stránku. Zejména jsem Ústavní soud seznámil s tím, že jsem v minulosti opakovaně vyjádřil **nesouhlas** právě s tímto návrhem novely přestupkového zákona, který **zavádí sankci zákazu pobytu i za některé přestupky**.

C.2 Připomínky k novele antidiskriminačního zákona

Novela **včleňuje do antidiskriminačního zákona „novou oblast“ a „nový diskriminační důvod“**. Jde o zakotvení **problematiky tzv. whistleblowingu, tedy zvláštní ochrany oznamovatele trestněprávního jednání u zaměstnavatele**. V rámci připomínkového řízení jsem uvedl, že rozšiřování diskriminačních důvodů považuji obecně za nežádoucí. Tento nový potenciální důvod jde navíc **proti samotnému smyslu antidiskriminačního práva**, které navazuje a částečně se překrývá s úpravou rovnosti a zákazu diskriminace v oblasti základních práv. Jde vlastně o konkretizaci práva na rovnost. Antidiskriminační právo je proto třeba vymezit jako oblast, v jejímž rámci se jednotlivec může dovolat práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací na základě podezřelých kritérií (potenciální diskriminační znak). Podezřelá kritéria rozlišování jsou taková, která jsou způsobilá **zasáhnout do lidské důstojnosti** a mohou bránit příslušníkům určité skupiny osob s konkrétní charakteristikou plně se zapojit do života společnosti. Z toho plyne, že

vždy jde o osobu nebo skupinu osob, která je ve společnosti minoritní a zranitelná (proto má být chráněna).

Zákaz diskriminace směřuje proti jednání, které rozlišuje nikoliv na základě individuálních charakteristik člověka, ale **na základě jeho příslušnosti k určité skupině** (tj. na základě generalizace, předsudků a stereotypů), přičemž příslušnost k této skupině **není volně změnitelná** (typicky rasa, etnikum, pohlaví, zdravotní postižení), nebo je změnitelná jen s výhradou, tj. obtížněji, jen za určitých okolností a z velmi pádných důvodů, ne mnohokrát za život (víra, náboženství). Je tedy zakázáno rozlišování na základě zpravidla „*tradičních důvodů*“, jako je rasa nebo pohlaví, ale i z důvodů historicky novějších (např. světový názor), které jsou však stále svým způsobem imanentně a trvale spjaty s osobností konkrétního člověka, nositele tohoto diskriminačního znaku. Nelze zároveň pominout, že v antidiskriminačním zákoně je výčet zakázaných důvodů užší než v Listině základních práv a svobod, a jde o výčet uzavřený.

Přestože „oznamovatelé“ budou zřejmě ve společnosti minoritou (což je jediná věc, která je přibližuje k antidiskriminačnímu zákonu), je nutné si uvědomit, že **oznámení trestného činu je v některých případech právní povinností**, jindy je spíše **povinností morální**. Nemělo by být tedy vnímáno jako zásah do důstojnosti člověka (což je podstata ochrany dle antidiskriminačního práva). U oznámení trestného činu se pak v žádném případě **nejedná o charakteristický znak** nějakého člověka nebo skupiny lidí, **a už vůbec ne znak trvalý**, který zasluhuje ochrany podle antidiskriminačního zákona. Tento „*quasi důvod*“ se tedy od stávajících „*zakázaných důvodů*“ svou povahou zásadně odlišuje, a celou dosavadní koncepci zákona narušuje. **Důsledky zařazení nové věcné oblasti a nového diskriminačního důvodu do antidiskriminačního zákona považují za nevážené a nežádoucí.**

Pro úplnost dodávám, že **obdobné stanovisko zaujala též Legislativní rada vlády**, která rovněž nepovažuje začlenění předmětné právní úpravy do antidiskriminačního zákona za vhodné. Je toho názoru, že **mnohem vhodnější by byla novelizace zákoníku práce**, do kterého by nově navrhovaný institut (s ohledem na okruh adresátů této normy), spíše patřil.

C.3 Připomínky k novele zákona o sociálních službách

Novela byla **předložena v době, kdy Česká republika čelí žalobě před Evropským soudem pro lidská práva** (stížnost č. 62507/12 – Červenka proti České republice), jejímž předmětem je **omezení svobody člověka**, který byl **bez svého souhlasu**, na základě rozhodnutí opatrovníka, umístěn a **držen v pobytovém zařízení sociálních služeb**.

Na podzim 2012 proběhlo za účasti zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí (a mj. též Kanceláře veřejného ochránce práv) jednání svolané vládním zmocněncem pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, jehož předmětem byla chybějící hmotněprávní úprava pro omezení osobní svobody (ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) v oblasti sociálních služeb. Toto téma je aktuálně legislativně živé minimálně od přijetí zákona č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Ministerstvo práce a sociálních věcí **přislíbilo přípravu legislativního návrhu**, který by současný

neuspokojivý stav napravil. Proto jsem v rámci připomínkového řízení konstatoval, že **považuji za zmařenou příležitost**, jestliže do této novely zákona o sociálních službách **nebyla příslušná nová právní úprava zahrnuta**.

V Brně dne 16. července 2013

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv