



Zpráva o šetření

ve věci namítané diskriminace žen Českou advokátní komorou

V roce 2016 se na mě obrátila prostřednictvím Advokátní kanceláře X., s. r. o., se sídlem xxx, advokátka A. B. (dále jen „stěžovatelka“), s podnětem, v němž namítala systémovou diskriminaci žen ze strany České advokátní komory (dále též jen „ČAK“).

A. Shrnutí

V první části svého podání se stěžovatelka zabývá postavením ČAK, kterou chápe spíše jako ústřední správní orgán státní správy, nikoliv jako orgán profesní samosprávy.¹ Od tohoto tvrzení stěžovatelka odvozuje povinnost ČAK nediskriminovat. Ve druhé části stěžovatelka namítá diskriminaci na základě pohlaví, kterou spatřuje v nastavení pravidel voleb do orgánů ČAK, jejichž výsledkem je nízké zastoupení žen v těchto orgánech.² Stěžovatelka tak nastoluje otázku pasivního volebního práva do orgánů ČAK, když označuje za diskriminační čl. 3 Stálého volebního řádu ČAK (dále jen „Stálý volební řád“).³ Tento vnitřní (stavovský) předpis stanoví, že na kandidátku do orgánů ČAK se uchazeč dostane buď na návrh představenstva či některého dalšího orgánu ČAK, nebo může být navržen padesáti dalšími advokáty.⁴ Ve třetí části svého podání pak stěžovatelka popisuje konkrétní případ své zaměstnankyně advokátky C. D., na němž demonstruje, že postup ČAK při určování advokáta podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii⁵ podle jejího názoru nezohledňuje potřeby žen, které pečují o nezletilé děti na mateřské či rodičovské dovolené. Tento konkrétní případ podle slov stěžovatelky odhalil jeden z mnoha aspektů širšího problému, které ve svém souhrnu představují diskriminaci žen-advokátek ze strany ČAK. Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že ČAK a její představitelé nejsou schopni vnímat potřeby mladých žen-advokátek, a pokud ano, pak je ignorují.

Zabývala jsem se věcí komplexně ve všech souvislostech a zaměřila jsem se přitom v návaznosti na klíčové námitky stěžovatelky na následující dva okruhy otázek, které souvisejí s problémem pasivního volebního práva do orgánů ČAK⁶ a s postupem při určování advokáta podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii;⁷ ten podle názoru stěžovatelky nezohledňuje potřeby žen, které pečují o nezletilé děti na mateřské či rodičovské dovolené. Naopak jsem se nezabývala první námitkou stěžovatelky, že ČAK ve skutečnosti působí jako

1 Zde se odvolává spíše na činnost ČAK v praxi, nikoli na postavení ČAK, jak je upraveno v právních předpisech (proto ČAK označuje za „kvazistátní“ orgán).

2 Dle předložených dat sestává členstvo ČAK v současné době z přibližně 45 % žen a 55 % mužů. Tento poměr však podle stěžovatelky není reflektován zastoupením mužů a žen v orgánech ČAK.

3 STÁLÝ VOLEBNÍ ŘÁD SNĚMU ČESKÉ ADVOKÁTNÍ KOMORY ze dne 16. října 2009 ve znění usnesení sněmu České advokátní komory ze dne 11. října 2013 [cit. 29. 3. 2017]. Dostupné z: <http://www.cak.cz/scripts/modules/fg/fulltxt.php?searchtext=st%C3%A1l%C3%9D+VOLEBN%C3%8D+%C5%98%C3%81D>.

4 Tato pravidla jsou stanovena v kombinaci s článkem 5 téhož dokumentu.

5 Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

6 Tento problém může zprostředkovaně souviset s nízkým zastoupením žen v orgánech ČAK.

7 Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.



ústřední orgán státní správy. Tuto otázku totiž považuji za právně nespornou, neboť výčet ministerstev a ústředních orgánů státní správy je jednoznačně dán kompetenčním zákonem.⁸ Také jsem se zabývala otázkou nízkého zastoupení žen v orgánech ČAK, neboť rovnoměrné zastoupení mužů a žen v orgánech ČAK, jež představuje profesní samosprávnou organizaci, ani v jiných orgánech či institucích (ať už se jedná o orgány veřejné správy, nebo soukromoprávní subjekty), nestanoví v rámci právního řádu České republiky žádný obecně závazný právní předpis.⁹ O těchto skutečnostech jsem stěžovatelku informovala již v dopisu ze dne 11. ledna 2017.

A.1 Pasivní volební právo do orgánů ČAK

Článek 3 *Stálého volebního řádu* uvádí, že na kandidátku do orgánů ČAK se uchazeč dostane buď na návrh představenstva či některého dalšího orgánu ČAK, nebo může být navržen padesáti dalšími advokáty.¹⁰

V posuzovaném případě stěžovatelka tvrdí, že takto nastavené pravidlo ve svém důsledku znevýhodňuje ženy. Ačkoli má teoreticky právo kandidovat a být zvolen každý advokát či advokátka, prakticky je toto právo podle názoru stěžovatelky takřka nerealizovatelné.

Zabývala jsem se proto otázkou, zda předmětné pravidlo naplňuje znaky nepřímé diskriminace, tj. zda je oním zdánlivě neutrálním ustanovením, kritériem či praxí ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona, jež znevýhodňuje určitou skupinu osob z některého ze zakázaných důvodů¹¹ – v tomto případě z důvodu pohlaví.

Dospěla jsem k závěru, že posuzované pravidlo se jeví z hlediska kritéria pohlaví jako neutrální a shromážděné podklady neumožňují s jistotou prokázat, že by toto pravidlo plošně znevýhodňovalo kandidáty z řad advokátů či advokátek na základě kritéria pohlaví. Pokud pravidlo někoho znevýhodňuje, pak stejně tak muže, jako i ženy, kteří nejsou navrženi představenstvem nebo jiným orgánem ČAK, a to v tom ohledu, že ti kandidáti, kteří nejsou navrženi orgány ČAK, jsou nuceni opatřit si na podporu své kandidatury podpisy padesáti jiných advokátů. Zda je požadavek na padesát podpisů pro kandidaturu s ohledem na celkový počet aktuálně zapsaných advokátů¹² adekvátní, mi již nepřísluší posuzovat.

8 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

9 Tzv. „kvóty“ nestanoví ani zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

10 Tato pravidla jsou stanovena v kombinaci s článkem 5 téhož dokumentu.

11 Ustanovení § 2 odst. 3 téhož právního předpisu.

12 Podle dostupných údajů převyšoval v roce 2016 počet zapsaných advokátů číslo 11.000 a dále setrvala roste. [cit. 29. 3. 2017]. Dostupné z: <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=16611>. Podle vyjádření předsedy ČAK k této věci dosáhl počet zapsaných advokátů v současné době dokonce počtu 12.752 advokátů.



A.2 Výkon advokacie a postup při určování advokáta dle § 18 odst. 2 zákona o advokacii obecně i konkrétně ve světle stěžovatelkou popsaného případu

Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii ten, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů¹³ a ani se nemůže domoci poskytnutí právních služeb podle tohoto zákona,¹⁴ má právo, aby mu ČAK na základě jeho včasného návrhu advokáta určila.¹⁵ Konkrétní postup již zákonem ani jiným právním předpisem upraven není. Určováním advokátů v jednotlivých případech je pověřena brněnská pobočka ČAK.

Paní C. D. je zaměstnanou advokátkou v advokátní kanceláři stěžovatelky. V předmětném období, kterého se týká podnět stěžovatelky (počátek roku 2016), měla jmenovaná advokátka v advokátní kanceláři stěžovatelky nulový úvazek z důvodu čerpání rodičovské dovolené. Neměla však pozastaven výkon své profesní činnosti u ČAK. ČAK proto nevyhověla její žádosti, aby ji z důvodu nutné péče o nemocné nezletilé děti určení zprostila.¹⁶

Zabývala jsem se v této souvislosti otázkou, zda postup ČAK vůči C. D. při určování advokáta byl diskriminační z důvodu pohlaví, když nezohlednil její situaci (nutnost intenzivní osobní péče o nezletilé děti z důvodu nemoci v době, kdy byla za strany ČAK určena jako advokátka k poskytnutí právní pomoci sestávající v sepsání a podání ústavní stížnosti).

Dospěla jsem k závěru, že postup ČAK diskriminační nebyl. ČAK obecně postupuje při určování advokáta v souladu se zákonem o advokacii, který v obecné rovině diskriminační není, a co se týče konkrétního postupu při aplikaci tohoto zákona v praxi, pak ani tímto postupem v konkrétní věci neporušila ČAK antidiskriminační zákon.

13 Například § 30 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 35 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 39 zákona č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

14 Zákon o advokacii pracuje s označením „žadatel“.

15 V téže věci však může být žadateli určen ze strany ČAK advokát pouze jednou; to neplatí, odmítne-li v této věci dříve určený advokát poskytnout právní služby z důvodů uvedených v § 19. V rozhodnutí o určení advokáta ČAK vymezí věc, v níž je advokát povinen právní služby poskytnout, jakož i rozsah těchto služeb. ČAK může v rozhodnutí o určení advokáta stanovit i další podmínky poskytnutí právních služeb, včetně povinnosti poskytnout právní pomoc bezplatně nebo za sníženou odměnu, pokud to odůvodňují příjmové a majetkové poměry žadatele. Určený advokát je povinen právní služby žadateli poskytnout za určených podmínek (ze strany ČAK). To neplatí, jsou-li dány důvody pro odmítnutí poskytnutí právních služeb uvedené v § 19 nebo jde-li o zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva; v těchto případech advokát o důvodech neposkytnutí právních služeb bez odkladu písemně vyrozumí žadatele a ČAK. Určení advokáta ČAK nenahrazuje plnou moc vyžadovanou zvláštními právními předpisy k obhajobě toho, jemuž byl advokát ČAK určen, v trestním řízení nebo k jeho zastupování v jiném řízení.

16 Dne 25. dubna 2016 byla rozhodnutím ČAK určena jako advokátka na základě § 18 odst. 2 zákona o advokacii. Lhůta ke splnění povinnosti vůči klientovi (žadateli o určení advokáta k zastupování v jeho věci), spočívající v sepsání ústavní stížnosti, měla uplynout dne 11. května 2016. Paní D. zaslala dne 29. dubna 2016 ČAK omluvný dopis, kde pomocí lékařského potvrzení doložila, že zdravotní stav jejich dětí vyžaduje její 24hodinovou péči, která jí nedovoluje splnit danou lhůtu. ČAK až 2. května 2016 na tento dopis odpověděla a uvedla, že mateřství a péče o potomky nejsou důvodem pro zbavení povinnosti advokáta či advokátky výkonu advokacie dle § 19 zákona o advokacii, nemá-li advokát či advokátka pozastavený výkon advokacie. Fakt, že reálný výkon advokacie shora jmenovaná advokátka v daném období po dohodě se stěžovatelkou jako svou zaměstnavatelkou omezila, není dle pravidel ČAK relevantní.



B. Skutková zjištění

B.1 K pasivnímu volebnímu právu do orgánů ČAK

Mezi orgány ČAK patří sněm, představenstvo, předseda ČAK, kontrolní rada, kárná komise, odvolací kárná komise, zkušební komise pro advokátní zkoušky, zkoušky způsobilosti a uznávací zkoušky (dále jen „zkušební komise ČAK“) a poradní orgány,¹⁷ přičemž zastoupení žen v jednotlivých z nich je velmi nízké. Stěžovatelka tvrdí, že důvody nerovného postavení žen ve výsledku¹⁸ tkví v nastavení pravidel pro volbu do orgánů ČAK. Jak již bylo shora uvedeno, stěžovatelka považuje za diskriminační čl. 3 *Stálého volebního řádu*, který uvádí, že na kandidátku do orgánů ČAK se uchazeč dostane buď na návrh představenstva či některého dalšího orgánu ČAK, nebo může být navržen padesáti dalšími advokáty.¹⁹ Stěžovatelka ve svém podnětu upozorňuje na to, že většinu pozic v představenstvu obsazují kandidáti navržení minulým představenstvem, přičemž žádné dosavadní představenstvo na dané posty žádnou ženu nikdy nedoporučilo. Další znevýhodnění kandidátů nekandidujících na základě nominace předchozím představenstvem je nemožnost přístupu k matrice ČAK obsahující e-mailové adresy členské základny, což znemožňuje efektivní komunikaci s voliči. Kandidáti nominovaní představenstvem ČAK tento přístup mají.

Předseda ČAK JUDr. Martin Vychopeň ve svém vyjádření²⁰ uvedl, že se nedomnívá, že by požadavek zajištění padesáti podpisů jiných advokátů pro kandidaturu advokáta či advokátky byl jakkoliv diskriminační. Tento požadavek je podle něj totožný pro všechny kandidáty bez ohledu na pohlaví nebo jiné skutečnosti. Při celkovém počtu zapsaných advokátů (12.752) představuje tento počet zajištění necelého procenta z nich (0,42 %). Podle vyjádření předsedy ČAK nikdy nedošlo k tomu, že by advokát nebyl zařazen na kandidátku pro nesplnění této podmínky. Konstatoval, že systém voleb do orgánů ČAK je založen na principu volnosti a členové volených orgánů jsou voleni advokáty, kteří se účastní sněmu jako vrcholného stavovského orgánu. *Stálý volební řád* byl jako všechny ostatní stavovské předpisy schválen orgánem dohledu, jímž je Ministerstvo spravedlnosti. Předseda ČAK zároveň přirovnává tento systém volby k postupu, který se uplatňuje v téměř všech volebních systémech a zákonech,²¹ a uzavírá své vyjádření k této záležitosti s tím, že nelze vyloučit, že zájem o funkce v orgánech advokacie je ovlivněn i tím, že funkce v orgánech ČAK jsou čestné, jejich výkon je bezúplatný a funkcionáři mají pouze nárok na náhradu za ztrátu času a skutečné výdaje, tj. cestovné.

B.2 K problematice určování advokáta podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii

Advokátka C. D. byla v době podání podnětu na rodičovské dovolené, výkon advokacie však neměla u ČAK oficiálně pozastaven; měla pouze snížen úvazek u své

17 Ustanovení § 41 odst. 1 a 2 zákona č. 85/1996 Sb. o advokacii.

18 Stěžovatelka tak otevírá otázku materiální rovnosti jako filozoficko-právní kategorie.

19 Tato pravidla jsou stanovena v kombinaci s článkem 5 téhož dokumentu.

20 Dopis ČAK ze dne 13. února 2017, sp. zn. 01-0015/17/Vych/mk.

21 Konkrétně ve svém vyjádření zmiňuje § 21 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 21 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



zaměstnavatelky/stěžovatelky v první fázi na 0,0 s předpokládaným zvýšením na 0,2 až 0,3 od září 2016. Důvodem pro nepozastavení výkonu profesní činnosti byly, mimo jiné, ekonomické důvody, neboť v případě pozastavení na dobu půl roku v roce 2015 a půl roku v roce 2016 by nedošlo k významné úspoře za členské příspěvky ČAK.²² V dubnu 2016 byla určena dle § 18 odst. 2 zákona o advokacii k sepsání ústavní stížnosti žadateli o určení advokáta. Jmenovaná advokátka v situaci kolize péče o nemocné děti a této taktéž akutní pracovní povinnosti požádala ČAK o zproštění povinného zastoupení určením. ČAK odpověděla dne 2. května 2016 s tím, že její žádosti nevyhověla. Lhůta zbývajících čtrnácti dnů pro podání ústavní stížnosti tak byla podle stěžovatelky zachována jen díky tomu, že její advokátní kancelář čítala v té době 7 spolupracujících advokátek, s jejichž pomocí byla nakonec daná lhůta dodržena a ústavní stížnost sepsána.

K záležitosti C. D. a postupu při určování advokáta zdůrazňuje předseda ČAK ve svém vyjádření, že advokát je při výkonu advokacie dle § 3 odst. 1 zákona o advokacii nezávislý. Nejedná se tedy podle něj o činnost závislou, jež by mohla být posuzována za obdobných kritérií jako pracovní poměr. Advokát je oprávněn rozhodovat se samostatně a nezávisle jakým způsobem a formou bude advokacii vykonávat. Advokacie je vysoce konkurenční prostředí, které však s otázkou genderového uplatnění nijak nepracuje, a v rovině jednotlivých podnikatelských subjektů by to podle předsedy ČAK ani nebylo možné. Důvodem je především role advokáta jako taková, neboť smyslem a účelem jeho činnosti (a zároveň jeho prvořadým úkolem) je ochrana práv a chráněných zájmů klienta, jež podle čl. 6 odst. 1 etického kodexu ČAK mají přednost před vlastními zájmy advokáta.

Proto v případě, že překážka řádného výkonu advokacie je kratší jednoho měsíce, je advokát či advokátka povinna zajistit splnění povinností uložené jí správním rozhodnutím o určení advokáta k poskytnutí právní služby dle § 18 odst. 2 zákona o advokacii prostřednictvím substitučního zastoupení dle § 26 zákona o advokacii. Jsou-li dané překážky delší než jeden měsíc, jsou advokát či advokátka povinni ustanovit si zástupce dle § 27 odst. 1 zákona o advokacii. V případě, že by daná doba přesáhla čtyři měsíce, jedná se o důvod pozastavení výkonu advokacie dle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii. Advokáti vykonávající advokacii ve sdružení nebo v rámci korporace mají zastoupení zajištěno jiným advokátem z daného sdružení či společnosti. Pokud jde o zaměstnané advokátky a koncipientky, platí v těchto vztazích zákoník práce v plném rozsahu, včetně práva čerpat rodičovskou dovolenou, a ČAK do těchto otázek nezasahuje. K námitkám stěžovatelky předseda ČAK uvádí, že dle § 15b odst. 2 zákona o advokacii platí, že byl-li zaměstnaný advokát k poskytování právních služeb podle zákona o advokacii určen, poskytuje právní službu vlastním jménem a na účet zaměstnavatele. Důvodem je skutečnost, že procesní předpisy stanoví, že právním zástupcem (obhájcem) může být toliko konkrétní fyzická osoba. Jedno určení podle předsedy ČAK rozhodně nebrání žádnému advokátu v jeho rodinném životě ani v péči o dítě,²³ zejména v situaci, kdy tato osoba nevyužívá jinak svých zákonných možností

22 Stěžovatelka by uvítala, kdyby ČAK byla v tomto ohledu vstřícnější k ženám/matkám, a jejich mateřství, resp. rodičovství by bylo důvodem pro významnější snížení tohoto příspěvku, aniž by dotčená advokátka byla nucena výkon advokacie při péči o malé dítě či děti zcela pozastavit, tj. aby mohla lépe sladovat svůj osobní a pracovní život (a pracovat jako zaměstnaná advokátka po určitou dobu na snížený úvazek).

23 Předseda ČAK v této souvislosti tvrdí, že zpracování jedné ústavní stížnosti, i se studiem spisu, je záležitostí jednoho pracovního dne, nikoliv čtrnácti dnů.



(v tomto případě zejména možnosti pozastavit výkon advokacie). V případě C. D. se mělo jednat o její první určení.

Co se týče ročního příspěvku na činnost ČAK, což je související problém (příspěvek byl důvodem, proč C. D. svůj výkon advokacie nepozastavila), ten činí standardně 8.000 Kč. Je-li přitom advokát zapsán v seznamu advokátů po dobu kratší než půl roku, je příspěvek poloviční (4.000 Kč). V případě pozastavení výkonu advokacie činí tento příspěvek méně než polovinu (3.000 Kč), přičemž péče o osobu blízkou je pravidelným důvodem, pro který ČAK k podané žádosti příspěvek snižuje nebo jeho platbu promíjí (částečně nebo zcela).²⁴ Výše příspěvku na činnost ČAK je stanovena usnesením sněmu, a není tak v kompetenci představenstva ČAK rozhodovat o systémovém snížení tohoto příspěvku advokátů například s ohledem na čerpání mateřské či rodičovské dovolené.

C. Hodnocení věci ochránkyní

C.1.1 Zákaz diskriminace

V oblasti pracovněprávních vztahů ukládá zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), zaměstnavateli povinnost dodržet princip rovného zacházení se zaměstnanci a zákaz jejich diskriminace, což ukládá již uvozující ustanovení § 1a odst. 1 písm. e) tohoto zákona. Tuto základní zásadu pracovněprávních vztahů pak konkretizuje ustanovení § 16 odst. 1, podle něhož jsou zaměstnavatelé „*povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání*“. Dle ustanovení § 16 odst. 2 je v pracovněprávních vztazích **zakázána jakákoliv diskriminace**, kterou pojmově vymezuje **antidiskriminační zákon**. V tomto ohledu zákoník práce odkazuje na tento právní předpis. Právní úpravu tedy nalezneme v obou právních předpisech, které je třeba vykládat ve vzájemné souvislosti.

Podle ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona se **přímou diskriminací** rozumí jednání včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci. K takovému méně příznivému zacházení přitom musí docházet z důvodů, které ustanovení následně vyjmenovává. Mezi tyto důvody patří i pohlaví, přičemž za **diskriminaci z důvodu pohlaví** se podle ustanovení § 2 odst. 4 **rozumí i diskriminace z důvodu „těhotenství, mateřství nebo otcovství a z důvodu pohlavní identifikace“**. **Nepřímou diskriminací** se dle ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 osoba znevýhodněna oproti ostatním. **Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení,**

²⁴ Tzv. „Odpustkovou komisí“ podle sdělení ředitelky brněnské pobočky ČAK JUDr. Ireny Schebalové, která má na starosti agendu určování advokátů, jmenuje předseda ČAK a v současnosti jsou jejími členkami výhradně ženy. (JUDr. Lenka Vidovičová jako předsedkyně a JUDr. Macková, paní Kašpárková a paní Kratochvílová, tajemnice, jako její členky). Komise zasedá podle počtu podaných žádostí několikrát ročně. O prominutí celého příspěvku nebo jeho části mohou požádat všichni advokáti, kteří se dočasně nacházejí v nepříznivé sociální situaci a jsou v jejich případě dány objektivní důvody, proč advokacii vykonávají omezeně.



kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

K tomu, aby byly naplněny znaky diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona, musí ke znevýhodňujícímu jednání zároveň docházet v některé z oblastí, které tento zákon upravuje. V ustanovení § 1 odst. 1 pod písmenem b) pokrývá antidiskriminační zákon svou ochranou oblast „přístupu k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti“ a současně i dopad na oblast „členství a činnosti v profesních komorách, včetně výhod, které tyto veřejnoprávní korporace svým členům poskytují“.²⁵

C.1.2 Pasivní volební právo do orgánů ČAK

Považuji za vhodné v této souvislosti úvodem konstatovat, že na pravidlo obsažené v čl. 3 *Stálého volebního řádu* ČAK, jehož diskriminační povahu stěžovatelka namítá, se s ohledem na výše uvedenou právní úpravu zákazu diskriminace vztahuje ochrana podle antidiskriminačního zákona, neboť jde o oblast ve věcné působnosti tohoto právního předpisu (oblast přístupu k povolání a podnikání a členství v profesních komorách včetně výhod, které tyto veřejnoprávní korporace svým členům poskytují).²⁶ Po náležité úvaze jsem však dospěla k závěru, že toto pravidlo, které je upraveno vnitřním (stavovským) předpisem ČAK, není přímo ani nepřímo diskriminační z důvodu pohlaví. Posuzované pravidlo se jeví z hlediska kritéria pohlaví jako neutrální a shromážděné podklady v této věci neumožňují s jistotou prokázat, že by toto pravidlo plošně znevýhodňovalo kandidáty z řad advokátů či advokátek na základě kritéria pohlaví.

Nesdílím do důsledku názor předsedy ČAK, že toto pravidlo je možné přirovnat k postupu, který se uplatňuje v téměř všech volebních systémech a zákonech, neboť právní úprava, kterou předseda ČAK zmínil (§ 21 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 21 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), stanoví určitý počet podpisů všem bez rozdílu. Z čl. 3 *Stálého volebního řádu* lze naopak vyrozumět, že jde-li o kandidaturu na návrh představenstva ČAK (nebo jiného orgánu ČAK),²⁷ požadovaný počet padesáti podpisů jiných advokátů není zřejmě třeba získat, zatímco v souladu s čl. 5 *Stálého volebního řádu* je představenstvo ČAK „povinnou na kandidátní listinu zařadit každého advokáta, jehož kandidaturu podpoří nebo kterého navrhne alespoň dalších padesát oprávněných advokátů“. Ze samotného textu dotčených ustanovení to sice není zcela zřejmé, ale tento výklad se nabízí. Pokud by takto bylo pravidlo v praxi aplikováno, pak se podmínky kandidatury zásadně liší v závislosti na tom, z jaké pozice advokát či advokátka do volebního boje vstupuje. Pokud však pravidlo některé osoby znevýhodňuje, pak znevýhodňuje stejně tak muže jako i ženy, kteří nejsou navrženi představenstvem nebo

²⁵ Ustanovení § 1 odst. 1 písm. e) antidiskriminačního zákona.

²⁶ Za výhodu lze v jistém smyslu považovat i možnost podílet se aktivně na řízení této samosprávné organizace prostřednictvím volené funkce.

²⁷ Čl. 3 (Kandidatura): Členem voleného orgánu komory se může stát každý advokát, který nemá pozastaven výkon advokacie. Advokát může kandidovat a) na návrh představenstva, b) na návrh kteréhokoliv dalšího orgánu ČAK, c) osobně nebo na návrh jiného oprávněného advokáta nebo skupiny oprávněných advokátů. Advokát může kandidovat pouze do jednoho voleného orgánu Komory. Advokát se stává kandidátem zařazením na kandidátní listinu postupem podle čl. 5.



jiným orgánem ČAK v tom ohledu, že jsou nuceni opatřit si na podporu své kandidatury podpisy padesáti jiných advokátů. Toto pravidlo tak nemůže mít diskriminační charakter ve vazbě na kritérium pohlaví. Nelze totiž bez dalšího předjímat, že by představenstvo ČAK, v němž sice jednoznačně historicky převažují muži (v tomto ohledu má stěžovatelka pravdu), vždy navrhovalo jen muže, a tím záměrně (z pohledu definice nepřímé diskriminace nepřímo) znevýhodňovalo ženy (nelze ale ani vyloučit, že tomu tak ve skutečnosti bylo či je, což je hlavní argument stěžovatelky). Zda je obecně požadavek na padesát podpisů pro kandidaturu s ohledem na celkový počet aktuálně zapsaných advokátů²⁸ odpovídající stanovému účelu, mi již nepřísluší posuzovat.

Nad rámec výše uvedeného v souvislosti s nízkým zastoupením žen v orgánech ČAK, které je objektivně daným faktem, nemohu pominout, že v souladu s ustanovením § 21b zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je mým úkolem z pozice ochránkyně přispívat k prosazování práva na rovné zacházení. Proto bych uvítala, kdyby se ČAK v budoucnu v rámci svých vnitřních politik zasadila o to, aby poměr mužů a žen v orgánech této samosprávné organizace byl vyrovnanější a aby kandidaturu žen více podporovala, přestože právní úprava vyrovnané zastoupení mužů a žen žádným předpisem profesním komorám ani žádným jiným orgánům či institucím (ať už se jedná o orgány veřejné správy, nebo soukromoprávní subjekty) neukládá. S tím souvisí i umožnění snazšího přístupu k databázi kontaktů na jiné advokáty, jež by případní kandidující mohli snadněji oslovit. Rovnost příležitostí se totiž v závislosti na úhlu pohledu plynule přelévá v rovnost výsledků.²⁹

C.1.3 Výkon advokacie a postup při určování advokáta dle § 18 odst. 2 zákona o advokacii obecně i konkrétně ve světle stěžovatelkou popsaného případu

ČAK obecně postupuje při určování advokáta v souladu se zákonem o advokacii a jiný postup ani zvolit nemůže. Tento postup v obecné rovině nelze hodnotit jako diskriminační a co se týče konkrétního postupu při aplikaci tohoto zákona v praxi, pak ani tímto postupem v konkrétní věci neporušila ČAK antidiskriminační zákon. Nepříznivým důsledkům, které stěžovatelka ve svém podání popisuje, bylo možné do určité míry předejít.

Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii ten, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů³⁰ a ani se nemůže domoci poskytnutí právních služeb podle tohoto zákona,³¹ má právo, aby mu ČAK na základě jeho včasného návrhu advokáta určila.³² Konkrétní postup již zákonem ani jiným právním předpisem

28 Podle dostupných údajů převyšoval v roce 2016 počet zapsaných advokátů číslo 11.000 a dále setrvale roste. [cit. 29. 3. 2017]. Dostupné z: <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=16611>. Podle vyjádření předsedy ČAK k této věci dosáhl počet zapsaných advokátů v současné době dokonce počtu 12.752 advokátů.

29 In: Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.) Rovnost a diskriminace. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 19.

30 Například § 30 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 35 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 39 zákona č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

31 Zákon o advokacii pracuje s označením „žadatel“.

32 V téže věci však může být žadateli určen ze strany ČAK advokát pouze jednou; to neplatí, odmítne-li v této věci dříve určený advokát poskytnout právní služby z důvodů uvedených v § 19. V rozhodnutí o určení advokáta ČAK vymezí věc, v níž je advokát povinen právní služby poskytnout, jakož i rozsah těchto služeb. ČAK může v rozhodnutí o určení advokáta stanovit i další podmínky poskytnutí právních služeb, včetně povinnosti poskytnout právní pomoc



upraven není. Určováním advokátů v jednotlivých případech je pověřena brněnská pobočka ČAK. Na rozdíl od ustanovení soudem nemá určení advokáta ČAK podle § 18 odst. 2 zák. o advokacii povahu aktu, který by zakládal právní vztah zástupce a zastoupeného, ale je příkazem konkrétnímu advokátovi poskytovat právní službu, což je realizací ústavního práva na právní ochranu obsaženého v ustanovení článku 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.³³ Právo na spravedlivý proces je zakotveno v českém právním řádu zejména v čl. 36 Listiny základních práv a svobod v kontextu s ostatními ustanoveními Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod. Nechybí ani v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, která se stala součástí našeho právního pořádku. Účelem institutu určení advokáta zakotveného v zákoně o advokacii je zajistit přístup k soudu i těm jednotlivcům, jimž nepostačují prostředky na výdaje spojené se soudním řízením.³⁴

Z výše uvedených skutečností, podle mého názoru, vyplývá, že právní úprava určení advokáta sleduje jednoznačně legitimní cíl. Ten je prakticky naplněn ve chvíli, kdy ČAK v každém jednotlivém případě k určení advokáta přistoupí. Že tento úkol povinného zastoupení na základě určení podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii klade zákon na bedra jednotlivým advokátům, je dáno platnou právní úpravou v České republice a povinnostmi advokátů ke klientům, které souvisejí s poskytováním právních služeb.³⁵ Je zřejmé, že advokát je na jedné straně poměrně svobodný ve své volbě, jakým způsobem bude advokacii vykonávat, na druhé straně jak zákon o advokacii, tak i příslušné stavovské předpisy poměrně rigorózním způsobem upravují povinnosti advokáta.

Jak jsem již uvedla shora, šetřením jsem zjistila, že agenda určování advokátů je svěřena brněnské pobočce ČAK a postup v konkrétní věci není upraven vnitřními předpisy. Z vyjádření ředitelky brněnské pobočky ČAK JUDr. Ireny Schejbalové pak vyplynulo, že při určování advokáta v každé jednotlivé věci ČAK přihlíží k různým okolnostem, specificky případ od případu. K počtu určení celkově, tj. kolik určení již daný advokát měl, jaké problematiky se případ týká, zda může být advokát s věcí či problematikou obecně již blíže obeznámen, či o který region České republiky se jedná, a vždy s tím cílem, aby zastoupení potřebnému klientovi zajistila co nejefektivněji a s nejmenším možným zatížením dotyčného advokáta či advokátky. O tom, zda některá advokátka, případně advokát pečující o nezletilé dítě, čerpá rodičovskou dovolenou, nemá ČAK žádné informace, proto je ani nemůže zohledňovat. ČAK přitom vždy vybírá jen mezi advokáty, kteří jsou aktivně činní a výkon své

bezplatně nebo za sníženou odměnu, pokud to odůvodňují příjmové a majetkové poměry žadatele. Určený advokát je povinen právní služby žadateli poskytnout za určených podmínek (ze strany ČAK). To neplatí, jsou-li dány důvody pro odmítnutí poskytnutí právních služeb uvedené v § 19 nebo jde-li o zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva; v těchto případech advokát o důvodech neposkytnutí právních služeb bez odkladu písemně vyrozumí žadatele a ČAK. Určení advokáta ČAK nenahrazuje plnou moc vyžadovanou zvláštními právními předpisy k obhajobě toho, jemuž byl advokát ČAK určen, v trestním řízení nebo k jeho zastupování v jiném řízení.

33 JEŽEK, Vladimír. Právní povaha určení advokáta podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii. In: ASPI pro Windows verze 8.0. [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 4. 2017].

34 PIKOVÁ, Petra. Právo nemajetných občanů na právní ochranu. In: ASPI pro Windows verze 8.0. [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 4. 2017].

35 Z ustanovení § 1 odst. 1 zákona o advokacii vyplývá, že tento zákon upravuje podmínky, za nichž mohou být poskytovány právní služby, jakož i poskytování právních služeb advokáty, z ustanovení § 3 odst. 1 pak skutečnost, že advokát je při výkonu své profese nezávislý. Advokát může vykonávat advokacii: samostatně, nebo společně s jinými advokáty jako společník společnosti podle občanského zákoníku (dále jen „sdružení“), nebo jako společník společnosti podle § 15 anebo jako společník zahraniční společnosti, nebo v **pracovním poměru** podle § 15a.



profesní činnosti nemají pozastaven. Z toho je dostatečně zřejmé, že z takto popsaného obecného a v zásadě rutinního postupu ČAK nelze dovodit žádné podezření, že by tato pravidla byla neutrální pouze zdánlivě, ale znevýhodňovala by v praxi skupinu vymezenou právě kritériem pohlaví (osoby pečující o nezletilé děti, tj. osoby nesoucí z hlediska antidiskriminačního zákona znak mateřství či otcovství).

V souvislosti s konkrétním případem, který stěžovatelka ve svém podání popsala, považují za důležité zmínit, že samotnou skutečnost, že C. D. výkon advokacie v souvislosti s rodičovstvím nepozastavila, chápu. Snaha úspěšně sladit osobní a pracovní život (a vyvažovat výši pracovního úvazku s rodičovskými povinnostmi) je jistě legitimní. Stejně tak je chvályhodná ochota stěžovatelky zaměstnané advokátce toto řešení umožnit. Na tomto místě považují za vhodné podotknout, že v tomto vztahu platí plně zákoník práce včetně zákazu diskriminace. Té se však jistě stěžovatelka nedopustila, když chtěla své zaměstnankyni naopak vyhovět a pomoci jí sladit její osobní a pracovní život. Na druhou stranu však tím, že po určitou dobu umožnila své zaměstnankyni nulový úvazek, aniž by tato měla výkon advokacie oficiálně pozastaven, vzala na sebe i riziko spojené s možnou, byť statisticky vzato málo pravděpodobnou situací, která nastala. Paní C. D. měla zase jako advokátka možnost zvolit si způsob výkonu této profese (viz shora – a zvolila cestu zaměstnané advokátky), měla i v tomto ohledu volbu. Nemohla sice předvídat, že bude určena k poskytnutí právní služby klientovi (sepsání ústavní stížnosti) právě ve velmi nevhodný okamžik, musela však s touto možností počítat, stejně jako s touto eventualitou musela počítat stěžovatelka v pozici její zaměstnavatelky. Dohoda o výši pracovního úvazku závisí na potřebách, vůli a ochotě advokáta-zaměstnavatele a advokáta-zaměstnance (není-li v rozporu s právními předpisy), nezbavuje však v principu žádného advokáta povinností vůči ČAK. Nemohla-li zaměstnaná advokátka využít substitučního zastoupení dle § 26 zákona o advokacii,³⁶ pak s rizikem určení musela počítat její zaměstnavatelka (stěžovatelka).

V případě C. D. se mělo podle sdělení ČAK jednat o její první určení vůbec. Ve chvíli, kdy již byla určena, však již nebylo podle ČAK možno určení zrušit z jiného než zákonem stanoveného důvodu [§ 18 (*Oprávnění k odmítnutí*) a § 19 (*Povinné odmítnutí*) zákona o advokacii]. Pokud by byl uplatněn jiný důvod než důvod předvídaný zákonem, mohlo by být správní rozhodnutí o určení advokáta následně soudem zrušeno, jak se podle ČAK již v minulosti opakovaně stalo. Toto rozhodnutí totiž podléhá soudní kontrole.³⁷ Pokud o určení jiného advokáta by také mohl znamenat poškození zájmů klienta (uplynutím lhůty pro podání ústavní stížnosti). Jakkoli nemohu souhlasit s vyjádřením předsedy ČAK, že nastudování spisu a sepsání ústavní stížnosti je záležitostí jednoho pracovního dne, advokát může jménem klienta požádat soud o prodloužení lhůty. Podle sdělení ČAK soud takové žádosti v naprosté většině případů, ne-li vždy, vyhoví.

Co se pak týče možnosti snížení příspěvku ČAK v době čerpání rodičovské dovolené, jde o rozhodnutí sněmu jako vrcholného orgánu ČAK a zřejmě by muselo reflektovat i jiné

36 Náklady právního zastoupení na základě určení dle § 18 odst. 2 zákona o advokacii přitom lze alespoň částečně pokrýt ze sociálního fondu ČAK (sazba 600 Kč za úkon + proplacení hotových výdajů).

37 Rozhodnutí o určení advokáta Českou advokátní komorou (§ 18 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii) je rozhodnutím v oboru veřejné správy a podléhá přezkumu ve správním soudnictví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, č. j. 6 Ads 19/2008-103).



situace než jen péči o nezletilé děti (např. péče o závislé osoby – zdravotní postižení, věk, atd.). Existuje zde také možnost požádat ČAK o prominutí příspěvku (viz shora část C.1.1 mé zprávy). ČAK ze sociálních důvodů, což může být i situace ženy na rodičovské dovolené, která se po delší dobu nemůže plně věnovat výkonu své profese, placení příspěvku zcela nebo zčásti promíjí.

Nepříznivým důsledkům, které stěžovatelka ve svém podání popisuje, bylo možné do určité míry předejít a uspokojivě záležitost vyřešit, aniž by se jmenovaná advokátka zaměstnaná v advokátní kanceláři stěžovatelky nutně musela dostat do popsané situace, která byla nepochybně vypjatá a nepříjemná.

Postup ČAK při určování advokátů podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii z řad všech advokátů, kteří nepozastavili svou advokátní činnost, nelze hodnotit jako nepřímo diskriminační. Přestože pravidla určování advokátů mohou nepříznivě dopadnout na pečující osoby (a nejen na ně), sledují objektivně odůvodněný legitimní cíl a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. O přímou diskriminaci se rovněž jednat nemohlo, neboť ČAK není před určením konkrétního advokáta informována o jeho osobní a rodinné situaci.

D. Závěry

S ohledem na výše uvedené jsem pravidla volby do orgánů ČAK ani postup při určování advokáta podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii neshledala diskriminačními z důvodu pohlaví.

Zprávu zasílám předsedovi ČAK. O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

Brno 19. dubna 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)