

Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací

Závěrečná zpráva 2023



Obsah

Poslání ochránce	3
Úvodní slovo	4
Doporučení	5
1. Vzdělávání Romů	5
2. Rovné odměňování žen a mužů	6
3. Procesní otázky	6
Vývoj ve sledovaných oblastech	7
1. Vzdělávání Romů	7
2. Rovné odměňování žen a mužů	11
3. Procesní otázky	13
Závěr.....	15
Přehled indikátorů a výchozích a konečných hodnot	16



Poslání ochránce

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního orgánu pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body). Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám

souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může příslušnému úřadu doporučit vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení ke změně zákona podává vládě.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.



Úvodní slovo

Tato monitorovací zpráva je závěrem monitorovací činnosti veřejného ochránce práv, jejímž cílem bylo systematicky sledovat naplňování práva na rovné zacházení a dodržování zákazu diskriminace.¹ Soustředil jsem se na tři oblasti, kterými jsou vzdělávání Romů, rovné odměňování žen a mužů a některé procesní otázky ochrany před diskriminací.

Ochránce v současnosti neplní roli národní instituce pro lidská práva (National Human Rights Institution), což je nezávislá instituce pro sledování a prosazování ochrany lidských práv. Lze ale očekávat, že v budoucnu bude tento mandát ochránci udělen. Cílem monitorování tak rovněž bylo pomoci ochránci a zaměstnancům Kanceláře veřejného ochránce práv se na tuto novou roli připravit.

Tato zpráva navazuje na druhou průběžnou monitorovací zprávu, kterou jsem vydal v červnu 2023,² první průběžnou monitorovací zprávu z dubna 2022³ a na úvodní monitorovací zprávu z dubna roku 2021.⁴ V té jsem shrnul mezinárodněprávní závazky České republiky v oblasti rovného zacházení a zákazu diskriminace a stanovil kvalitativní i kvantitativní indikátory ke sledování vybraných témat. V první a druhé průběžné zprávě jsem shrnul a hodnotil vývoj a změnu hodnot indikátorů v daných oblastech za roky 2021 a 2022. V aktuální zprávě se zaměřuji na vývoj v roce 2023 a shrnuji závěry a doporučení vyplývající z celého monitorovacího období od roku 2020. Ke správnému porozumění této zprávy je tedy nutné číst ji v kontextu všech předchozích zpráv.

Na základě čtyřletého monitorovacího procesu jsem formuloval doporučení, jejichž splnění povede k lepšímu naplnění práva na rovné zacházení. Doporučení adresuji Úřadu vlády ČR, Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu spravedlnosti, České školní inspekci a obcím jako zřizovatelům škol.

Brno, 4. prosince 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

-
- 1 Monitorovací proces je realizován v souvislosti s projektem *Posílení aktivit veřejného ochránce práv v ochraně lidských práv (směrem k ustavení Národní lidskoprávní instituce v ČR)*, číslo projektu LP-PDP3-001. Projekt je součástí Programu lidská práva financovaného z Norských fondů 2014-2021 prostřednictvím Ministerstva financí.
 - 2 Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, monitorovací zpráva veřejného ochránce práv ze dne 13. června 2023, sp. zn. 16/2023/DIS, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz).
 - 3 Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, monitorovací zpráva veřejného ochránce práv ze dne 22. dubna 2022, sp. zn. 89/2021/DIS, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz).
 - 4 Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, monitorovací zpráva veřejného ochránce práv ze dne 6. dubna 2021, sp. zn. 62/2020/DIS, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz).



Doporučení

Na základě monitorovací činnosti v letech 2020 až 2023 jsem ve sledovaných oblastech dospěl k následujícím doporučením.

1. Vzdělávání Romů

Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy doporučuji, aby:

- metodicky vedlo školská poradenská zařízení k častějšímu využívání moderních diagnostických nástrojů, kterými je možné sociální znevýhodnění lépe odhalit, jako jsou metoda Woodcock Johnson IV či metoda dynamické diagnostiky ACFS,
- iniciovalo vznik pracovní skupiny, která by vytvořila metodické materiály pro diagnostiku a překonávání sociálního znevýhodnění dětí a žáků,
- se zaměřilo na finanční a personální posílení kapacit školských poradenských zařízení tak, aby mohla pracovat s novějšími a vhodnějšími nástroji,
- podniklo aktivní kroky k naplnění svého závazku stabilního financování pozic školních psychologů, speciálních pedagogů, sociálních pedagogů a dalších ze státního rozpočtu od roku 2025,
- se vrátilo k pravidelnému zveřejňování zpráv o kvalifikovaných odhadech podílu romských žáků v základních školách, jak činilo do roku 2017 s cílem zajistit větší transparentnost o tom, jaká data od škol shromáždilo, jakým způsobem je sbíralo a s jakými výzvami se učitelé a ředitelé škol při zasílání odhadů potýkají.

České školní inspekci doporučuji, aby:

- systematicky kontrolovala využívání diagnostických nástrojů školskými poradenskými zařízeními a vedla je k využívání moderních diagnostických nástrojů,
- vzhledem k opakovaným doporučením MŠMT nepoužívat diagnostický nástroj WISC-III zjišťovala při kontrole školského poradenského zařízení, zda tento nástroj používá, a pokud ano, aby trvala na přijetí opatření k odstranění tohoto nedostatku a v případě nečinnosti uložila za přestupek pokutu,
- podala žádost o revizi doporučení školského poradenského zařízení, které pro stanovení diagnózy lehkého mentálního postižení využilo diagnostický nástroj WISC-III.



Obcím, které mají na svém území vysoké zastoupení žáků ze sociálně znevýhodněného prostředí, doporučuji, aby:

- přijaly plán desegregace, vhodně nastavily školské obvody a věnovaly pozornost školám, které romské žáky nevzdělávají.⁵

2. Rovné odměňování žen a mužů

Ministerstvu práce a sociálních věcí doporučuji, aby:

- předložilo novelu zákoníku práce, která by výslovně stanovila nicotnost právního jednání, pokud se zaměstnanci zaváží k mlčenlivosti o výši své mzdy či platu,
- se věnovalo vypracování návrhu zákona transponujícího novou evropskou směrnici o platové transparentnosti a přípravu návrhu zákona konzultovalo s veřejným ochráncem práv.

3. Procesní otázky

Úřadu vlády ČR doporučuji, aby:

- realizoval analýzu efektivity veřejného ochránce práv jako národního orgánu pro rovné zacházení a zhodnotil, zda jsou současné pravomoci ochránce pro výkon tohoto mandátu dostatečné,
- po analýze a při zjištění nedostatků navrhl legislativní změny pravomocí ochránce tak, aby mohl svůj mandát efektivně vykonávat v souladu se schválenou a připravovanou evropskou legislativou (platová transparence, standardy pro orgány pro rovné zacházení).

Ministerstvu spravedlnosti doporučuji, aby:

- připravilo návrh zákona, který by novelizoval ustanovení § 133a občanského soudního řádu tak, aby se přenos důkazního břemene vztahoval na všechny chráněné diskriminační důvody a všechny oblasti, které pokrývá antidiskriminační zákon s cílem zajistit obětem diskriminace rovnocenný přístup ke spravedlnosti,
- připravilo návrh zákona, který by novelizoval sazby v zákoně o soudních poplatcích tak, aby soudní poplatek za odvolání proti soudnímu rozhodnutí ve věcech ochrany před diskriminací byl 1 000 Kč, tedy shodný s poplatkem za návrh na zahájení takového řízení.

5 Inspirovat se mohou v doporučení bývalé veřejné ochránkyně práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí ze dne 12. prosince 2018, sp. zn. 86/2017/DIS, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz).



Vývoj ve sledovaných oblastech

Tato část se věnuje pokroku v jednotlivých sledovaných oblastech – vzdělávání Romů, rovném odměňování žen a mužů a v některých procesních otázkách. V každé podkapitole jsou popsány zahraniční a české aktivity k danému tématu za rok 2023. Přehled pak uzavírá činnost ochránce v tomto roce.

V minulých monitorovacích zprávách se ochránce u jednotlivých oblastí věnoval i konkrétním indikátorům a jejich vývoji za sledované období. Uzávěrka této závěrečné zprávy však byla dříve, než byla některá data zveřejněna. Seznam indikátorů ve všech sledovaných oblastech je proto až v závěrečné kapitole *Přehled indikátorů a výchozích a konečných hodnot*. Jeho součástí je i porovnání výchozích a konečných hodnot za celé monitorovací období od roku 2020 do roku 2023. Konečné hodnoty vycházejí z posledních dostupných dat (ne nutně z dat za rok 2023).

Každou oblast uzavírá shrnutí za celé sledované období od roku 2020. Výše formulovaná doporučení vycházejí ze zkušeností z celého monitorovacího procesu a jejich podrobnější odůvodnění je v této a třech předchozích monitorovacích zprávách.⁶

1. Vzdělávání Romů

Prvním sledovaným tématem je vzdělávání romských dětí. Za nedostatky v této oblasti je Česká republika opakovaně kritizována mezinárodními monitorovacími orgány. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H.⁷ je stále předmětem tzv. posíleného dohledu. To znamená, že se podle Výboru ministrů Rady Evropy týká významného strukturálního problému. V oblasti vzdělávání romských dětí sledujeme tři hlavní indikátory – počet romských žáků vzdělávaných v programech se sníženými nároky, počet romských žáků v předškolním vzdělávání a počet škol s vyšším zastoupením romských žáků.

Zahraniční vývoj

Během roku 2023 se Výbor ministrů Rady Evropy nevyjádřil k výkonu rozsudku D. H. Zároveň není dostupná žádná nová zpráva, kterou vláda Výbor pravidelně informuje o implementaci opatření k výkonu rozsudku.

V březnu 2023 zaslala vláda svou zprávu v rámci šestého monitorovacího cyklu Výboru Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin.⁸ V ní například uvedla přehled

6 Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, monitorovací zpráva veřejného ochránce práv ze dne 13. června 2023, sp. zn. 16/2023/DIS, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz). Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, monitorovací zpráva veřejného ochránce práv ze dne 22. dubna 2022, sp. zn. 89/2021/DIS, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz). Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, monitorovací zpráva veřejného ochránce práv ze dne 6. dubna 2021, sp. zn. 62/2020/DIS, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz).

7 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. listopadu 2007, D. H. a ostatní proti České republice (stížnost č. 57325/00).

8 Zpráva České republiky o implementaci Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin v rámci šestého monitorovacího cyklu, Vláda ČR [online]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/6th-sr-czech-republic-en/1680aac123> [cit. 2023-12-04].



akreditovaných vzdělávacích programů pro učitele a jiné pracovníky ve vzdělávání k podpoře romských dětí a dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí. Dále shrnula informace obsažené již v jiných podrobnějších materiálech, jako jsou její zprávy k výkonu rozsudku D. H. či zprávy o stavu romské menšiny.

Česká republika

Další zprávu k výkonu rozsudku D. H. měla vláda předložit do září 2023. V okamžiku uzávěrky této monitorovací zprávy však zpráva vlády ještě dostupná nebyla. Podle dřívějších informací má vláda ve zprávě popsat konkrétní přijatá a plánovaná opatření, která zohledňují závěry a doporučení Expertního fóra k výkonu rozsudku D. H. a jsou opřena o výsledky výzkumu, jehož zadání Výbor doporučil. Výkon rozsudku bude zařazen na ústní projednání Výboru v prosinci 2023.

Co se týče Strategie romské integrace 2021–2030, vláda v březnu 2023 vydala Zprávu o stavu romské menšiny za rok 2021 včetně první informace o plnění strategie za daný rok.⁹ Ohledně aktivit k podpoře účasti romských dětí v předškolním vzdělávání vláda popsala přínos aktivit nestátních neziskových organizací či svůj projekt k podpoře stravování zdarma v Karlovarském a Ústeckém kraji. Jako opatření vedoucí k realizaci několika dalších cílů strategie v oblasti podpory vzdělávání Romů vláda uvedla i projekt k poskytování metodické podpory 400 školám s vyšším zastoupením žáků ze sociálně znevýhodněného prostředí. Projekt je financován z Národního plánu obnovy a spolupracuje na něm Národní pedagogický institut.

Z rozhodovací činnosti českých soudů je vhodné zmínit rozsudek Nejvyššího soudu vydaný již roku 2022.¹⁰ Nejvyšší soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě, který shodně s prvostupňovým soudem řekl, že žalovaná škola a zřizovatel nediskriminovali romské žalobce. Za zmínku stojí zejména následující právní věty Nejvyššího soudu, které popisují, za jakých podmínek lze kvalifikovat jednání jako rasovou segregaci:

„Nepřípustnou segregací je oddělení či oddělování příslušníků určité skupiny charakterizované rasovými či etnickými hledisky, a to i tehdy, není-li odůvodněno ani motivováno rasovými hledisky, pokud faktický výsledek takového zacházení není podložen legitimním cílem, a sleduje-li legitimní cíl, nejsou prostředky k jeho dosažení vhodné a nezbytné, případně i takovými jsou, ale nepřiměřeně (neadekvátně) zasahují oprávněné zájmy znevýhodněných (segregovaných) osob.“

„Méně příznivé zacházení v případě rasové segregace představuje již samotné oddělování (separování) příslušníků dotčené rasové či etnické menšiny, a není tedy nutné, aby byly kumulativně přítomny horší hmotné či nehmotné podmínky pro segregovanou skupinu, v případě segregace při poskytování

9 Zpráva o stavu romské menšiny za rok 2021 ze dne 6. dubna 2023, Vláda ČR [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komunity/aktuality/zprava-o-stavu-romske-mensiny-v-ceske-republice-za-rok-2021-204244/> [cit. 2023-12-04].

10 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 5. 2022, sp. zn. 25 Cdo 473/2021, nsoud.cz.



vzdělávání tedy horší vzdělávací příležitosti či méně příznivé materiální a jiné vybavení příslušného školského zařízení.“

Z legislativního vývoje je nutno upozornit na novelu vyhlášky o základním vzdělávání,¹¹ která je účinná od 1. ledna 2023. Ta zavedla možnost škol, které nezřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí (tedy školám soukromým a církevním) posuzovat schopnosti dítěte u zápisu či vyžadovat u zápisu jeho přítomnost a děti podle toho vybírat. Tato možnost může mít jako krajní následek vyřazení dětí, které pocházejí ze sociálně znevýhodněného prostředí, z přístupu ke vzdělávání. V tomto duchu ochránce v roce 2022 novelu vyhlášky připomínkoval.¹²

Zajímavým počinem je Tematická zpráva České školní inspekce z května 2023 k žákům s odlišným mateřským jazykem zaměřená na ukrajinštinu. Mnoho navrhovaných opatření by se dalo analogicky vztáhnout také na romské žáky s mateřským jazykem odlišným než čeština. Může se jednat o zajištění finančních prostředků pro výukové a učební materiály v mateřském jazyce, zajištění finančních prostředků na doučování nebo posílení kapacit školských poradenských zařízení pro zajištění kvalitní diagnostiky.

Činnost veřejného ochránce práv

V roce 2023 se pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv zapojili do jednání Expertního fóra k výkonu rozsudku D. H. Na červnovém setkání se diskutovalo o vhodnosti vytvořit tři pracovní skupiny – k desegregaci, k poradenství a k podpoře škol. První pracovní skupina k desegregaci se setkala v listopadu pod záštitou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a výzkumné agentury PAQ Research. Cílem pracovní skupiny je připravit tzv. kartu desegregace, pracovní materiál s konkrétními kroky, jak řešit vyšší počet romských žáků na segregovaných školách. Karta desegregace by měla být po ověření své aplikovatelnosti v praxi dostupná všem zřizovatelům, kteří mají na svém území segregovanou školu.

Ochránce připomínkoval připravované snížení maximálního počtu hodin výuky financovaných ze státního rozpočtu a změnu platového stupně pro asistenty pedagogů a další pedagogické pracovníky.¹³ Kritizoval, že navrhované změny negativně dopadnou na žáky se zdravotním postižením, s odlišným mateřským jazykem nebo žáky ze sociálně znevýhodněného prostředí a z etnických menšin.

11 Vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky.

12 Připomínka veřejného ochránce práv k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů (č. j. předkladatele MŠMT-2132/2022-3) ze dne 17. března 2022, sp. zn. 21105/2022/S, [eso.ochrance.cz](https://www.ochrance.cz).

13 Veřejný ochránce práv. *Ombudsman nesouhlasí s plánovanými změnami ve školství – zhorší kvalitu výuky a zasáhnou především samotné žáky*. Online. In: Veřejný ochránce práv | Ombudsman. 24. 11. 2023. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman-nesouhlasis-s-planovanymi-zmenami-ve-skolstvi-zhorsi-kvalitu-vyuky-a-zasahnou-predevsim-samotne-zaky/> [cit. 2023-12-04].



Již v roce 2022 ochránce také připomínkoval novelu zákona o pedagogických pracovnících a kritizoval, že zákon nepamatuje na pozici sociálního pedagoga.¹⁴ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy sociálního pedagoga do zákona nedoplnilo. Přislíbilo ale, že bude tuto pozici finančně podporovat, průběžně vyhodnocovat, jak se tato pozice v praxi osvědčila, a v budoucnu zvaží její doplnění do zákona.

Shrnutí za roky 2020 až 2023

Za sledované období došlo ke vzniku uceleného modulu v systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků v oblasti metodické podpory ve vztahu k romským žákům. To by mělo pozitivně přispět i k tomu, aby se romští žáci nevzdělávali v programech se sníženými nároky bez legitimního důvodu. Pedagogická fakulta Univerzity Karlovy provedla výzkum překážek zapojení dětí z vyloučených lokalit do povinného ročníku předškolního vzdělávání.¹⁵ Naplnění doporučení vzešlých z výzkumu by mělo pozitivně přispět k účasti romských dětí na předškolním vzdělávání.

Klíčové indikátory pro oblast vzdělávání Romů však zůstaly nezměněné nebo se dokonce zhoršily. V roce 2019 se odhadovalo, že romští žáci tvoří 24,2 % ze všech žáků, kteří se vzdělávají v programech se sníženými nároky.¹⁶ V roce 2022 byl tento odhad 26,2 %, tedy o dva procentní body vyšší. Z toho bylo v roce 2022 v prvních třídách základních škol 17 % romských žáků, v roce 2019 14,5 %. V prvních třídách se tak za sledované období podíl romských žáků vzdělaných v programech se sníženými nároky zvýšil o tři a půl procentních bodů. Zvýšil se i podíl školských poradenských zařízení, která využívají diagnostický nástroj WISC-III (z 94,6 % v roce 2017 na 98 % v roce 2020). Snížil se podíl romských dětí v povinném ročníku předškolního vzdělávání vůči všem dětem v těchto ročnících (z 3,51 % v roce 2019 na 3,14 % v roce 2022) a snížil se i podíl romských dětí v nepovinných ročnících předškolního vzdělávání (z 1,23 % v roce 2019 na 1,18 % v roce 2022).

Zvýšil se i počet základních škol s vyšším zastoupením romských žáků. V roce 2019 bylo 133 škol s podílem romských žáků přes 34 %, v roce 2020 jich bylo 136. Počet škol, v nichž je přes 50 % romských žáků, stoupl z 69 na 77. Počet škol se 75 a více procenty romských žáků klesl z 34 na 32 a počet škol s více než 90% zastoupením romských žáků stoupl z 16 na 17. Aktuálnější data než za školní rok 2020/2021 se bohužel nepodařilo získat.

14 Přípomínka veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) (č. j. předkladatele MSMT-3172/2022-1), ze dne 23. března 2022, sp. zn. 22292/2022/S, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz).

15 Ověření dopadů zavedení povinného posledního ročníku předškolního vzdělávání, Závěrečná výzkumná zpráva [online]. Praha: Pedagogická fakulta Univerzity Karlovy, MŠMT, 2022. Dostupná z: <https://www.edu.cz/vysledky-vyzkumu-ove-veni-dopadu-zavedeni-povinneho-posledniho-rocniku-predskolniho-vzdelavani/> [cit. 2023-12-04].

16 Konkrétně podle upravených výstupů rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání.



2. Rovné odměňování žen a mužů

Další sledovanou oblastí je rovné odměňování žen a mužů. Jedním z důvodů, proč se ochránce na toto téma zaměřil, je kritika Evropského výboru pro sociální práva z prosince roku 2019. Výbor konstatoval, že v ČR není dostatečný měřitelný pokrok v podpoře rovných příležitostí žen a mužů v oblasti rovného odměňování a chybí transparentnost odměňování.¹⁷ Hlavním sledovaným indikátorem této oblasti je rozdíl v platech žen a mužů (tzv. gender pay gap).

Zahraniční vývoj

Rada EU v dubnu 2023 finálně přijala směrnici o platové transparentnosti. Ve věstníku Evropské unie byla zveřejněna dne 10. května 2023.¹⁸

Na základě směrnice budou muset společnosti s více než 250 zaměstnanci každý rok vypracovávat zprávu o rozdílech v odměňování žen a mužů, kterou předloží příslušnému vnitrostátnímu orgánu. Tuto povinnost (ale méně častou) budou mít také podniky se 150 a více zaměstnanci a od dvou let po uplynutí transpoziční lhůty také podniky se 100 a více zaměstnanci. Ty budou zprávu předkládat pouze každé tři roky.

Zaměstnavatelé budou mít nově také povinnost informovat uchazeče o zaměstnání o výši nebo o rozpětí odměny na inzerovaných pozicích, ať už přímo v pracovním inzerátu nebo před pohovorem na danou pozici. Zaměstnanci budou mít nově právo na informace o průměrné úrovni odměňování pro kategorie zaměstnanců vykonávajících stejnou práci nebo práci stejné hodnoty rozdělené podle pohlaví a také právo na informace o kritériích používaných ke stanovení odměny a kariérního postupu, která musí být objektivní a neutrální s ohledem na pohlaví.

K transpozici směrnice dostaly státy tři roky. Do českého právního řádu by se tedy povinnosti měly promítnout nejpozději v červnu 2026.

Česká republika

Od února 2023 mají zaměstnavatelé slevu na odvodech 5 % na sociálním pojištění za zkrácené úvazky pro některé zaměstnance, včetně rodičů malých dětí.¹⁹ Stát tím chce podpořit zaměstnanost těchto skupin a zároveň motivovat zaměstnavatele, aby nabízeli více zkrácených úvazků. Na poli legislativy bude dále do budoucna zásadní příprava na transpozici nové směrnice o platové transparentnosti.

17 Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ze dne 5. prosince 2019 ve věci č. 128/2016 – University Women of Europe (UWE) proti České republice.

18 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/970 ze dne 10. května 2023, kterou se posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů prosazování.

19 Nová ustanovení § 7a až 7c zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. K novele došlo zákonem č. 216/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.



Pokračuje projekt Ministerstva práce a sociálních věcí *Rovná odměna*, který přímo navazuje na práci týmu dřívějšího projektu *22 % k rovnosti* a který poběží až do roku 2026, kdy má být transponována směrnice o platové transparentnosti. Tým projektu pracuje také na implementaci Akčního plánu pro rovné odměňování,²⁰ který má pomoci s přípravou státu na novou regulaci. Jednotlivé kapitoly akčního plánu se zabývají posílením transparentnosti ve veřejném sektoru i v obchodních společnostech. Akční plán se také zabývá efektivními kontrolami zaměstnavatelů ze strany státních orgánů.

Činnost veřejného ochránce práv

V rámci projektu *Rovná odměna* se pověřením zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv podílejí na vypracování metodiky pro kontroly rovného odměňování na pracovišti. Tu by následně měli používat inspektoři a inspektorky Státního úřadu inspekce práce při kontrolách zaměstnavatelů.

Shrnutí za roky 2020 až 2023

Za sledované období se snížil gender pay gap z 20,1 % (údaj z roku 2018) na 15 % (údaj z roku 2021). Průměrný rozdíl v odměnách žen a mužů napříč Evropskou unií v roce 2021 činil 12,7 %, v roce 2018 pak 15,3 %.²¹ Průměr v České republice tedy klesal rychlejším tempem než v rámci Evropské unie, ačkoliv je pořád o 2,3 procentních bodů vyšší. Ministerstvo práce a sociálních věcí zároveň ve sledovaném období schválilo Akční plán k rovnému odměňování a postupně jej naplňuje. Také došlo k daňovému zvýhodnění zaměstnavatelů, kteří poskytují zkrácené úvazky rodičům dětí do 10 let věku dítěte a lidem pečujícím o závislé členy rodiny.

U dalších pěti nepřímých indikátorů však za sledované období nedošlo k žádné změně. Zatím nebyla vypracována koncepce průběžného systematického navyšování mezd/platů ve feminizovaných oborech. Práce ve státní správě neumožňuje flexibilní rozdělení systemizovaného místa na zkrácené úvazky. Není povinnost v pracovní inzerci zveřejňovat informaci o nabízené mzdě/platu. Někteří zaměstnanci mají stále podle své pracovní smlouvy povinnost mlčenlivosti o výši svého odměňování. Prozatím ani nebylo naplněno doporučení Evropské komise k větší platové transparentnosti.²²

20 Ministerstvo práce a sociálních věcí. Akční plán rovného odměňování žen a mužů 2023–2026. Online, PDF. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2023. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Akni-plan_2023-2026_jednostrany_nove-rozvrzeni_2.pdf [cit. 2023-12-04].

21 Gender Statistics Database – Gender Pay Gap in unadjusted form [online]. Vilnius: European Institute for Gender Equality, 2023. Dostupné z: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/ta_livcond_inc_earn_gpg_tesem180 [cit. 2023-12-04].

22 Doporučení Komise 2014/124/EU ze dne 7. března 2014 o posílení zásady rovného odměňování mužů a žen prostřednictvím transparentnosti.



3. Procesní otázky

Třetí sledovaná oblast zahrnuje několik procesních otázek. Jde o oblast tematicky nejširší, vedle úpravy sdílení důkazního břemene či subsidiarity nemajetkové újmy v diskriminačních sporech se týká také pravomocí veřejného ochránce práv či ustavení národní lidskoprávní instituce v České republice. Mezinárodní monitorovací orgány na tyto nedostatky opakovaně upozorňují. Jejich řešení by přispělo k lepšímu přístupu obětí diskriminace ke spravedlnosti a k boji proti diskriminaci na systémové úrovni.

Zahraniční vývoj

Dne 12. června 2023 Rada EU schválila svou pozici k návrhu dvou směrnic pro standardy národních orgánů pro rovné zacházení.²³ V současné době probíhá trialog mezi Evropskou komisí, Radou EU a Evropským parlamentem, po němž může následovat schválení směrnice a její vstup v platnost.

Směrnice by měly nastavovat jednotná minimální pravidla, aby mohly národní orgány pro rovné zacházení efektivně vykonávat svůj mandát. V případě veřejného ochránce práv, který je tímto orgánem v České republice, by mělo dojít k posílení jeho pravomocí. Mělo by jít například o možnost zahájit soudní řízení jménem oběti diskriminace, pokud ta s tím souhlasí.

Během roku 2023 byla ochrana lidských práv v České republice také předmětem univerzálního periodického přezkumu Rady lidských práv Organizace spojených národů. Jedním z hlavních bodů zdůrazňovaných samotnou českou vládou (v reakci na vyjádření ostatních států k situaci v ČR) je chybějící národní instituce pro lidská práva. Vláda se zavazuje k jejímu zakotvení v českém právním řádu přidělením nového mandátu veřejnému ochránci práv.²⁴

Česká republika

V červnu 2023 ministr pro legislativu předložil do mezirezortního připomínkového řízení novelu zákona o veřejném ochránci práv. Novelou se ochránci svěřuje působnost národní lidskoprávní instituce a dětského ombudsmana. Podle důvodové zprávy by instituce měla dodržovat principy nezávislosti, reprezentativnosti a participace.²⁵ Ochránce by měl mít pravomoc chránit lidská práva (zabývat se porušeními, vyšetřovat individuální stížnosti), prosazovat lidská práva vzděláváním a osvětou a radit vládním orgánům a parlamentu.

23 Rada EU. Standards for equality bodies: Council agrees its positions. Online, tisková zpráva. 12. 6. 2023. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/12/standards-for-equality-bodies-council-agrees-its-positions/> [cit. 2023-12-04].

24 Srov. zprávu vlády ČR k Univerzálnímu periodickému přezkumu v souladu s rezolucemi Rady pro lidská práva OSN 5/1 a 16/21 ze dne 3. listopadu 2022 [online]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/cz-index> [cit. 2023-12-04].

25 Úřad vlády ČR – ministr a předseda Legislativní rady vlády. Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. j. předkladatele: 28515/2023-UVCR. Verze do připomínkového řízení. Online. Úřad vlády České republiky, 14. 6. 2023. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCSSKUT84/ALBSCSSKXDR5> [cit. 2023-12-04].



Dětský ombudsman by měl mít analogické pravomoci a dbát na vstřícnost a otevřenost vůči dětem. Novela je zatím ve fázi vypořádání připomínek.

Činnost veřejného ochránce práv

Ochránce připomínkoval novelu zákona o veřejném ochránci práv, kterou se mu svěřuje působnost národní lidskoprávní instituce a dětského ombudsmana.²⁶ Ochránce považuje zřízení obou institucí za potřebné a cíl novely podporuje. Varoval však před zřízením institucí pouze „pro forma“, zejména bez odpovídajícího personálního a finančního zajištění jejich činnosti. Připomínky ochránce nebyly v době uzávěrky této monitorovací zprávy prozatím vypořádány.

V listopadu 2023 ochránce dále připomínkoval Plán legislativních prací vlády na rok 2024 a navrhl doplnění dvou úkolů pro Ministerstvo spravedlnosti. Prvním úkolem je novelizace občanského soudního řádu a sjednocení pravidel pro sdílené důkazní břemeno v soudních sporech o diskriminaci. Cílem je narovnaní procesního postavení obětí diskriminace a odstranění stávající nekonzistence právní úpravy. Druhým úkolem je novelizace zákona o soudních poplatcích s cílem snížit výši poplatku za podání odvolání ve věcech ochrany před diskriminací. Poplatek za odvolání by měl být shodný s poplatkem za podání antidiskriminační žaloby, tedy 1 000 Kč.

Shrnutí za roky 2020 až 2023

Ve sledovaném období nedošlo ke změně žádného ze sedmi indikátorů. Vláda však představila novelu zákona, kterou se zřizuje národní lidskoprávní instituce. Lze očekávat, že po vypořádání připomínek bude novela předložena parlamentu.

Co se týče zbývajících sledovaných indikátorů, tak výčet chráněných důvodů v antidiskriminačním zákoně zůstává neměnný, přestože některé mezinárodní monitorovací orgány jej doporučují rozšířit o barvu pleti, jazyk, sociální původ nebo majetek. Pravidla pro sdílení důkazního břemene v soudních sporech o diskriminaci nekopírují rozsah ochrany v antidiskriminačním zákoně. Ochránce nemůže zastupovat oběti diskriminace v soudních řízeních. Nelze podávat antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu. Soudní poplatek za odvolání v diskriminačních sporech je vyšší než poplatek za podání žaloby. Přiznání náhrady nemajetkové újmy za diskriminaci zůstává na úvaze soudu (pokud nebude stačit upuštění od diskriminace, odstranění jejích následků nebo omluva).

26 Veřejný ochránce práv. Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. j. KVOP-26068/2023/S. OnLine. Kancelář veřejného ochránce práv, 13. 7. 2023. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/ALBSCSSKUT84/> [cit. 2023-12-04].



Závěr

Touto zprávou je ukončena aktivita monitorovací činnosti veřejného ochránce práv v oblastech vzdělávání Romů, rovného odměňování žen a mužů a procesních otázek v rámci projektu *Posílení aktivit veřejného ochránce práv v ochraně lidských práv (směrem k ustavení Národní lidskoprávní instituce v ČR)*, číslo projektu LP-PDP3-001.

Tímto však zájem ochránce o daná témata nekončí, ba naopak. Ochránce v nejbližší době očekává přidělení mandátu národní instituce pro lidská práva, v rámci které bude mít nově možnost aktivně chránit lidská práva v porovnání se stávajícím spíše pasivním sledováním vývoje. Jako národní instituce pro lidská práva by měl ochránce přispívat k prosazování a ochraně lidských práv a mít odpovídající pravomoci a zdroje k řádnému vykonávání svého mandátu.

Zároveň se očekává posílení role ochránce jako národního orgánu pro rovné zacházení v návaznosti na směrnice o standardech pro tyto orgány. Ty se momentálně dojednávají na půdě Evropské unie.

Ochránce se i v následujících letech plánuje pravidelně setkávat se zástupci ministerstev a dalších institucí. Bude zjišťovat, jaké jsou mezery a překážky efektivního naplňování práva na rovné zacházení. A kde to bude možné, aktivně přispěje svými zkušenostmi a odborností k jejich řešení.

Děkujeme za přízeň.

Přehled indikátorů a výchozích a konečných hodnot

Legenda: **žlutě** – beze změny, **červeně** – zhoršení, **zeleně** – zlepšení

Bod	Popis indikátoru	Výchozí hodnota	Konečná hodnota
1.1.a.	Kvalifikovaný odhad podílu romských žáků v základních školách vůči všem žákům v základních školách	3,5 % (2019/2020)	3,5 % (2022/2023)
1.1.b.	Kvalifikovaný odhad podílu všech romských žáků vzdělávaných podle upravených výstupů rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání vůči všem takto se vzdělávajícím žákům	24,2 % (2019/2020)	26,2 % (2022/2023)
1.1.c.	Z toho v 1. třídách	14,5 % (2019/2020)	17 % (2022/2023)
1.1.1.a.	Nastavení standardu práce školských poradenských zařízení z hlediska posuzování speciálních vzdělávacích potřeb a adekvátní podpory žákům s jinými životními podmínkami a z odlišného kulturního prostředí	NE	NE
1.1.1.b.	Podíl školských poradenských zařízení, která využívají diagnostickou metodu WISC-III	94,6 % (2017/2018)	98 % (2020/2021)
1.1.1.c.	Změna předpisů tak, aby pracovníci školských poradenských zařízení mohli provádět vyšetření žáků přímo ve školách	NE	NE

1.1.1.d.	Přijetí opatření k zajištění systémového financování pozic školních poradenských pracovišť a zajištění běžné dostupnosti pozic ve všech školách	NE	NE
1.1.1.e.	Přijetí opatření k zajištění pozice sociálního pedagoga/sociálního pracovníka ve školách, které se nacházejí v sociálně vyloučených lokalitách	NE	NE
1.1.1.f.	Změna kurikula pro vzdělávání pedagogických pracovníků na všech pedagogických fakultách tak, aby zahrnovalo vzdělávání žáků s odlišnými kulturními a životními podmínkami	NE	NE
1.1.1.g.	Vytvoření uceleného modulu v systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků v oblasti metodické podpory ve vztahu k romským žákům	NE	ANO
1.2.a.	Podíl romských žáků v povinném ročníku předškolního vzdělávání vůči všem žákům v tomto ročníku	3,51 % (2019/2020)	3,14 % (2022/2023)
1.2.b.	Podíl romských žáků v nepovinných ročnících předškolního vzdělávání vůči všem žákům v těchto ročnících dohromady	1,23 % (2019/2020)	1,18 % (2022/2023)
1.2.1.a.	Dostatečná kapacita předškolního vzdělávání	nestanovena	nestanovena
1.2.1.b.	Řešení problému spádovosti – zajištění podmínek pro účast romských dětí s odlišným skutečným bydlištěm od místa trvalého pobytu v územně a finančně dostupné mateřské škole	nestanovena	nestanovena

1.2.1.c.	Provedení výzkumného šetření překážek zapojení dětí z vyloučených lokalit do povinného ročníku předškolního vzdělávání a publikace z něj vycházejících doporučení MŠMT ve spolupráci s Technologickou agenturou ČR	NE	ANO
1.2.1.d.	Zajištění finanční podpory dětí ze sociálně vyloučených lokalit ve formě obědů zdarma či zajištění úplaty za předškolní vzdělávání	nestanovena	nestanovena
1.3.a.	Počet základních škol, v nichž je přes 34 % romských žáků	133 (2019/2020)	136 (2020/2021)
1.3.b.	Počet základních škol, v nichž je přes 50 % romských žáků	69 (2019/2020)	77 (2020/2021)
1.3.c.	Počet základních škol, v nichž je přes 75 % romských žáků	34 (2019/2020)	32 (2020/2021)
1.3.d.	Počet základních škol, v nichž je přes 90 % romských žáků	16 (2019/2020)	17 (2020/2021)
1.3.1.a.	Kontrola obcí (zřizovatelů) ze strany Ministerstva vnitra, aby nastavovaly školské obvody nesegregačně	nestanovena	nestanovena
1.3.1.b.	Navrhnutí desegregačních opatření v rámci akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období po roce 2020	NE	NE
2.1.	Gender pay gap v České republice	20,1 % (2018)	15 % (2021)

2.1.1.a.	Schválení Akčního plánu k rovnému odměňování	NE	ANO
2.1.1.b.	Implementace akčního plánu k rovnému odměňování	NE	ANO
2.1.1.c.	Vypracování koncepce průběžného systematického navyšování mezd/platů ve feminizovaných oborech	NE	NE
2.1.1.d.	Zavedení daňového zvýhodnění pro zaměstnavatele poskytující zkrácené úvazky rodičům do 3 let věku dítěte a osobám pečujícím o závislé členy rodiny	NE	ANO
2.1.1.e.	Novela zákona o státní službě s ohledem na flexibilizaci práce ve státní správě – možnost volně rozdělit systemizované místo na zkrácené úvazky, úprava tzv. doplňkového místa	NE	NE
2.1.1.f.	Zavedení povinnosti zveřejňovat v inzerci volných pracovních míst informaci o nabízené mzdě/platu	NE	NE
2.1.1.g.	Legislativní zakotvení nicotnosti doložky mlčenlivosti o odměňování v pracovních smlouvách	NE	NE
2.1.1.h.	Plnění doporučení Evropské Komise 2014/124/EU	NE	NE
3.1.	Legislativní ukotvení národní lidskoprávní instituce v jakékoliv podobě	NE	NE

3.2.	Legislativní rozšíření výčtu chráněných důvodů podle antidiskriminačního zákona	NE	NE
3.3.	Legislativní rozšíření výčtu důvodů pro sdílení důkazního břemene v občanském soudním řádu	NE	NE
3.4.	Legislativní zakotvení oprávnění veřejného ochránce práv zastupovat oběti diskriminace v soudních řízeních	NE	NE
3.5.	Legislativní zakotvení oprávnění podávat antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu pro právnické osoby zabývající se ochranou před diskriminací / veřejného ochránce práv	NE	NE
3.6.	Legislativní snížení poplatku za odvolání v diskriminačních sporech	NE	NE
3.7.	Legislativní zrušení subsidiarity náhrady nemajetkové újmy	NE	NE