

Občané Evropské unie v Česku

Doporučení 2021



Obsah

Poslání ochránce.....	4
Seznam použitých zkratk5	
Úvodní slovo.....6	
Shrnutí výzkumných zjištění.....10	
Právní úprava.....13	
1. Práce a zaměstnání.....14	
1.1 Přístup k zaměstnání.....14	
1.2 Podmínky zaměstnání a ukončení zaměstnání.....14	
1.3 Agenturní zaměstnávání.....15	
2. Školství a vzdělávání.....16	
3. Přístup ke zdravotní péči.....17	
4. Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti.....17	
4.1 Diskriminační důvody státní příslušnost a národnost.....18	
Doporučení.....21	
5. Doporučení v oblasti práce a zaměstnání.....21	
5.1 Zveřejnit srozumitelné a aktuální informace o právech a povinnostech zaměstnanců v češtině i v cizích jazycích, zejména v angličtině.....21	
5.2 Pokračovat v pravidelných kontrolách nelegálního zaměstnávání cizinců – občanů EU.....22	
5.3 Pokračovat v kontrolách agentur práce.....23	
5.4 Zaměřit se na kontroly rovného zacházení se zahraničními zaměstnanci – občany EU.....23	
5.5 Zvážit zavedení mechanismu mimosoudního řešení pracovněprávních sporů.....24	
5.6 Spolupráce se zastupitelskými úřady států EU v oblasti informovanosti zahraničních zaměstnanců.....25	
6. Doporučení v oblasti veřejné správy.....26	
6.1 Udržovat webové stránky institucí v angličtině.....26	
6.2 Posílit jazykové kompetence u úředníků, kteří se setkávají s cizinci.....26	
6.3 Komunikace správních orgánů v cizím jazyce.....27	
7. Doporučení v oblasti školství, bydlení a integrace.....28	
7.1 Podporovat činnost integračních center nebo krajských či městských center pro cizince, která poskytují poradenství a pomoc cizincům, případně také neziskových organizací.....28	
7.2 Podporovat vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem.....28	



7.3 Dostupnost obecního bydlení pro občany EU	29
7.4 Podporovat kurzy češtiny pro cizince	30
7.5 Podpora integrace cizinců – občanů EU na lokální úrovni.....	31

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 svobodu, 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.

Seznam použitých zkratek

Antidiskriminační zákon – 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.

Děti s OMJ – děti s odlišným mateřským jazykem.

EU/Unie – Evropská unie.

Nařízení o volném pohybu pracovníků – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie, Úřední věstník C 326, 26. 10. 2012, s. 47-390.

SÚIP – Státní úřad inspekce práce.

Školský zákon – zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o inspekci práce – zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o poskytování zdravotních služeb – zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o veřejném ochránci práv – zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákoník práce – zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Úvodní slovo

„Status občana Unie je totiž určen k tomu, být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnosti [...] stejného právního zacházení.“¹

„[...] nejedná se] o prázdný nebo symbolický pojem, nýbrž [...] o základní status všech státních příslušníků členských států EU, ze kterého vyplývají určitá práva a výsady v jiných členských státech, ve kterých pobývají.“²

Před 17 lety, přesně 1. května 2004, se čeští občané stali také občany Evropské unie. Řada z nich od té doby využila svého práva volného pohybu a pobytu na území Unie a přestěhovala se do jiného státu. Také řada občanů jiných států Evropské unie přišla za lepším životem do Česka. Někteří přišli primárně za prací, jiní za studiem a další z jiných důvodů. Někteří žijí v Česku jen dočasně, třeba během studia nebo několik let získávají pracovní zkušenosti a pak se přestěhují jinam nebo se vrací do své domoviny. Řada z nich najde v Česku nový domov a zůstane tu natrvalo.

Být v zemi cizincem je zpravidla spojeno s různými těžkostmi, může se jednat o jazykovou bariéru, neznalost místního prostředí, zvyklostí, práva, úředních procedur nebo také předsudky místních obyvatelů k cizincům. V každém případě platí, že lidé, kteří se v rámci Evropské unie přestěhují do jiného členského státu, mají právo na stejné zacházení jako jeho domácí občané. To platí i v Česku. Z podnětů, které jako veřejný ochránce práv od občanů EU dostávám, vím, že tomu tak vždy není.

Pravidelně se zabývám podněty cizinců – občanů Evropské unie, kteří se na mě obrací s problémy, které souvisí s jejich cizí státní příslušností nebo obecně s tím, že se přestěhovali do jiného státu v rámci Unie. Podněty se týkají rozličných oblastí života – typicky práce a zaměstnání, koordinace sociálního zabezpečení, zdravotní péče a pojištění, poskytování zboží a služeb, bydlení, školství a vzdělávání či jiných úředních záležitostí.

Ochránce má od roku 2018 zákonem svěřenu působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků. Mým úkolem je tak sledovat každodenní realitu, s níž se migrující občané EU v Česku setkávají. Na základě toho mohu identifikovat slabá místa v právním řádu a správní praxi a snažit se právní prostředí zlepšovat. Činnost ochránce v oblasti pomoci občanům EU zahrnuje řadu činností jak na individuální, tak na systémové úrovni – občanům Evropské unie ochránce poskytuje pomoc a asistenci, komunikuje a jedná s vnitrostátními orgány,

1 Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2001. Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Věc C-184/99, odst. 31.

2 Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ze dne 11. listopadu 2004. The Queen, na žádost Dany Bidar proti London Borough of Ealing a Secretary of State for Education and Skills. Věc C-209/03, odst. 28.

zveřejňuje aktuální informace a v neposlední řadě provádí výzkumy a analýzy volného pohybu občanů EU a vydává v této oblasti doporučení.

Je důvodné se domnívat, že občané EU velmi často o působnosti ochránce v oblasti naplňování práva volného pohybu občanů EU neví, resp. neví o existenci ochránce vůbec. Spektrum a množství podnětů, které jako ochránce od občanů EU dostávám, z tohoto důvodu pravděpodobně neodpovídá tomu, s čím a jak často se tito lidé skutečně potýkají.³ Abych coby ochránce mohl dobře naplňovat svou působnost podle § 21d zákona o veřejném ochránci práv, potřebuji získat přehled o problémech, kterým občané EU v Česku čelí, jiným způsobem než pouze z podnětů.

Z těchto důvodů jsem se rozhodl provést všeobecně zaměřený výzkum, který má za cíl prozkoumat zkušenosti migrujících pracovníků z Evropské unie a jejich rodinných příslušníků, kteří v současné době pobývají v Česku, zejména v oblasti práce a zaměstnávání, zdravotní péče a jednání s úřady.

Těžištěm výzkumu je oblast práce a zaměstnání pro její zásadní význam v životě člověka. Uplatňování rovných a férových podmínek k českým občanům a občanům EU ze strany zaměstnavatelů je zásadní pro volný pohyb pracovníků na vnitřním trhu Unie. Je proto důležité zjistit, s jakými problémy se občané EU v této oblasti potýkají a jakými způsoby je řeší, potažmo z jakých důvodů je neřeší.

Výzkum taktéž mapuje zkušenosti občanů EU při jednání s úřady, jelikož činnost úřadů spadá do původní působnosti ochránce, a ochránce tak může zjištění z výzkumu využít v rámci své práce přispívající ke zkvalitňování činnosti veřejné správy. Dále se zaměřuje na oblast poskytování zdravotní péče a vzdělávání. Ze starších výzkumů vyplývá,⁴ že toto jsou oblasti, kde se cizinci se znevýhodněním potýkají nejčastěji.

Jelikož cílem výzkumu bylo prozkoumat zkušenosti občanů EU žijících v Česku, bylo nejvhodnější se ptát přímo osob z této cílové skupiny. Z množství jiných výzkumů víme, že lidé ze zranitelných skupin, kam patří i cizinci, své problémy často neřeší, protože neví jak, bojí se ozvat, musí řešit ještě závažnější a naléhavější problémy, případně to pokládají za zbytečné a nevěří, že by podání stížnosti pomohlo.⁵ Počty podaných antidiskriminačních žalob nebo statistika stížností na diskriminaci jsou proto pouze špičkou ledovce, a abychom se o reálné situaci občanů EU žijících v Česku dozvěděli víc, musíme se zeptat přímo jich samotných. Samozřejmě, výsledky výzkumu vzhledem ke zvolené metodě nutně popisují

3 Podnětů od občanů EU, které souvisí s tím, že vykonali právo volného pohybu po EU, ochránce každoročně obdrží desítky.

4 Například *Výsledky výzkumu o pracovních podmínkách občanů Bulharska, Rumunska a Moldavska v České republice, zpráva z výzkumu*. Diakonie Českobratrské církve evangelické – Středisko celostátních programů a služeb, 2014, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/vyzkumna_zprava_bulhari_rumuni.pdf; *Postavení a postoje dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice*. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, 2013, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/zprava_z_vyzkumu-1.pdf.

5 EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. Fundamental Rights Report 2019. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. Dostupné na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-fundamental-rights-report-2019_en.pdf.

pocitovanou diskriminaci, a lze předpokládat, že ne ve všech situacích, které unijní občané jako diskriminační vnímali, se skutečně o diskriminaci v právním slova smyslu jednalo. I tak ale tento postup dobře slouží pro vytvoření bližšího obrázku o tom, s jakými problémy se cizinci potýkají a jak jsou časté.

Občané EU žijící v Česku tvoří velmi různorodou skupinu. Jsou mezi nimi zastoupeni lidé ze všech unijních států, přicházejí tedy s různými zvyklostmi a očekáváními a z různých prostředí. Do Česka přitom přichází migranti jak za účelem výkonu kvalifikované, tak nekvalifikované práce – podle toho se životní situace lidí také velmi liší. Obecně je možno říci, že cizinci jsou na trhu práce zranitelnou skupinou. Mnohem více to ale platí pro osoby pracující na nízko kvalifikovaných pozicích než pro osoby, které vykonávají kvalifikovanou práci. Výzkum se zaměřuje na všechny tyto skupiny – jeho ambicí je zmapovat problémy občanů EU žijících v Česku napříč profesními skupinami a napříč zeměmi, z nichž tito lidé pocházejí. Výzkum se speciálně zaměřuje i na agenturní zaměstnance – občany EU, protože ti dle dřívějších výzkumů⁶ patří mezi obzvláště zranitelné skupiny a setkávají se častěji s porušováním svých práv.

Podobně široce zaměřený výzkum zaměřený na zkušenosti občanů EU žijících v Česku dosud nevznikl. Většina dřívějších výzkumů⁷ se zaměřovala na cizince obecně, tedy jak na občany Evropské unie, tak třetích států, nebo se zaměřovaly pouze na občany třetích států; případně měly užší věcný rozsah nebo se zaměřovaly jen na určitou lokalitu.

Vzhledem k rozsahu výzkumu provedla sběr a vyhodnocení dat agentura MindBridge, a to na základě zadání Kanceláře veřejného ochránce práv.⁸ Analytická zpráva z výzkumu tvoří přílohu tohoto doporučení. Toto doporučení obsahuje shrnutí hlavních výzkumných zjištění, popis relevantní právní úpravy a na základě toho formuluje doporučení pro jednotlivé aktéry.

Sběr dat proběhl v posledním čtvrtletí roku 2020 a na počátku roku 2021.⁹ Výzkum se skládá ze dvou částí. Kvantitativní dotazníkové šetření bylo provedeno technikou osobního

6 Například *Výsledky výzkumu o pracovních podmínkách občanů Bulharska, Rumunska a Moldavska v České republice, zpráva z výzkumu*. Diakonie Českobratrské církve evangelické – Středisko celostátních programů a služeb, 2014, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/vyzkumna_zprava_bulhari_rumuni.pdf.

7 Například *Průzkum sociální situace cizinců na území hl. m. Prahy, Závěrečná zpráva projektu*. Poradna pro integraci, o. s., Organizace pro pomoc uprchlíkům, o. s., Praha, 2010, s. 50-51, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/pruzkum_socialni-situace-cizincu-1-.pdf; *Analýza cizinců v Městské části Praha 4, Výzkumná zpráva*. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje a Multikulturní centrum Praha. 2015, s. 51-63, dostupné z: <https://metropolevsech.eu/wp-content/uploads/2019/07/Analýza-cizincu-v-mestske-casti-Praha-4-2015.pdf>; *Výsledky výzkumu o pracovních podmínkách občanů Bulharska, Rumunska a Moldavska v České republice, zpráva z výzkumu*. Diakonie Českobratrské církve evangelické – Středisko celostátních programů a služeb, 2014, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/vyzkumna_zprava_bulhari_rumuni.pdf; *Postavení a postoje dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice*. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, 2013, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/zprava_z_vyzkumu-1.pdf.

8 Doporučení i výzkum jsou realizovány prostřednictvím projektu 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 ČR.

9 Zvolený metodologický postup je podrobně popsán v kapitole č. 4 *Výzkumné zprávy*.

rozhovoru na vzorku 1 021 respondentů ve věku nad 18 let, kteří jsou občany jiných členských zemí Evropské unie, než je Česká republika, a v době šetření pobývali v Česku a vykonávali zde závislou činnost (jako zaměstnanci nebo jako OSVČ). Dotazníky byly vytvořeny v několika jazykových mutacích (české, anglické, rumunské, bulharské a polské). Pro výběr respondentů byly na základě dat Českého statistického úřadu stanoveny kvóty na jejich státní příslušnost, kraj, v němž se v Česku zdržují, dosažené vzdělání, věk a pohlaví. Kvalitativní šetření proběhlo formou polostrukturovaných rozhovorů s 30 respondenty (10 rozhovorů bylo vedeno s agenturními zaměstnanci a 20 s kmenovými zaměstnanci). Ve výzkumném souboru byli zastoupeni respondenti z různých pracovních odvětví, s různým vzděláním, délkou pobytu / práce v Česku, věkem a pohlavím. Rozhovory probíhaly v několika jazycích (čeština, angličtina, španělština, rumunština, bulharština a polština).

Smyslem tohoto doporučení je využít poznatky vzešlé z analytické zprávy výzkumu a z činnosti ochránce a na základě nich navrhnout jednotlivá dílčí doporučení, která by pomohla nevyhovující situaci zlepšit. Většina doporučení je zaměřena na oblast zaměstnanosti, což odpovídá i zaměření výzkumu. Cílem těchto doporučení je především posílit práva cizinců – občanů EU v Česku především zvýšením jejich informovanosti a zlepšením vymahatelnosti jejich práv. Další doporučení se týkají činnosti veřejné správy ve vztahu k cizincům a další jsou zaměřena na oblasti školství, bydlení a integrace v širším smyslu. Účelem těchto doporučení je docílit větší vstřícnosti veřejné správy k cizincům a napomoci jejich integraci do společnosti.

Jednotlivá doporučení jsou určena především úřadům – ministerstvům a Státnímu úřadu inspekce práce – a dále také obcím a krajům. Doporučení považují za určitý minimální standard, který by moderní stát, který je bezmála dvě dekády součástí sjednocené Evropy, měl cizincům garantovat. Naplňování tohoto standardu budu v rámci svých kompetencí sledovat.

Doplňuji, že doporučení je zpracováno k právnímu stavu účinnému ke dni 1. října 2021.

Brno 15. listopadu 2021

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

Shrnutí výzkumných zjištění

1. Téměř třetina (31 %) občanů Evropské unie pracujících v Česku zahrnutých do výzkumu uvedla, že se ve svém pracovním životě v Česku cítila být diskriminována z důvodu své státní příslušnosti nebo národnosti. Občané Evropské unie vnímají pocit diskriminace z důvodu své státní příslušnosti nebo národnosti nejčastěji v oblasti odměňování (15 %), dále v oblasti přidělování práce (13 %) a při hledání práce (12 %).
2. Situace vysoce kvalifikovaných a nízko kvalifikovaných pracovníků ze zemí Evropské unie se výrazně liší. Vysokoškolsky vzdělaní pracovníci se cítili být diskriminováni v podstatně menší míře než pracovníci se středoškolským vzděláním bez maturity nebo se základním vzděláním. Pociťované znevýhodnění v oblasti práce je mnohem vyšší u zaměstnanců pracujících pro agentury práce než u kmenových zaměstnanců.
3. Zaměstnanci ze zemí EU pracující v rámci dohod konaných mimo pracovní poměr (dohoda o provedení práce, dohoda o provedení činnosti) se mnohem častěji cítí být znevýhodnění oproti českým kolegům než ti pracovníci, kteří pracují v pracovním poměru na plný nebo částečný úvazek.
4. V pocitu diskriminace nejsou mezi muži (unijními pracovníky) a ženami (unijními pracovnicemi) významné rozdíly. Pouze v oblasti kariérního postupu a hledání práce se ženy častěji než muži cítí být znevýhodněny z důvodu své státní příslušnosti, národnosti nebo jazyka.
5. Pociť diskriminace v oblasti pracovního života souvisí s mírou znalosti českého jazyka. Občané EU, kteří mluví plyně česky, méně často pociťovali znevýhodnění oproti českým kolegům i v případech, kde český jazyk není předpokladem pro pracovní pozici.
6. Téměř dvě třetiny (62 %) občanů EU žijících v Česku zahrnutých do výzkumu se nijak nebránily proti jednání, které považovaly za diskriminační. Polovina z těch, kteří se bránili, se pokoušela diskriminaci nějakým způsobem řešit sama, nejčastěji se svým nadřízeným. Více než polovina (57 %) respondentů, kteří se svou situací pokoušeli řešit, byla s řešením situace spokojena. Zhruba pětina respondentů přitom uvedla, že svou situaci považovali za příliš triviální na to, aby podnikali nějaké kroky k řešení. Další pětina svou situaci neřešila proto, že neměli dostatek důkazů, jak by diskriminaci mohli prokázat. O něco víc než desetina (13 %) dotázaných uvedla, že pociťovanou diskriminaci neřešila proto, že si nebyla jistá tím, zda šlo o diskriminaci nebo ne, nebo nevěděla, na koho se obrátit.
7. Občané EU žijící v Česku, kteří se k jednotlivým pracovním situacím v rámci výzkumu vyjádřili, diskriminaci nejčastěji vnímali při:
 - přidělování jiné práce, než jaká byla dohodnuta (25 %),
 - přidělování horší práce než českým pracovníkům na srovnatelné pozici (23 %),

- nevyplacení mzdy v dohodnuté výši nebo dohodnutém termínu (18 %),
- vyplacení nižší mzdy, než mají za srovnatelnou práci čeští zaměstnanci (18 %),
- upřednostňování českých pracovníků při povýšení, i když nebyli lepší (17 %),
- nařizování velkého množství přesčasů (16 %).

Vyskytují se také problémy se šikanou, s horším přístupem k dalšímu vzdělávání a školení, s uznáním vzdělání nebo jiné kvalifikace státem nebo zaměstnavatelem. Některé další popisované prohřešky zaměstnavatelů jsou sice procentuálně méně časté, nicméně jsou závažného charakteru, například nepřihlášení zaměstnanců ke zdravotnímu nebo sociálnímu pojištění, odrazování od nahlášení pracovního úrazu, nucení vykonávat práci bez uzavřené pracovní smlouvy.

8. Občané EU ne vždy vykonávají práci, která odpovídá jejich vzdělání. Zda tomu tak je, se výrazně liší v závislosti na jejich občanství – čtyři pětiny občanů Slovenska a ostatních než dále vyjmenovaných států považuje svou práci za odpovídající svému vzdělání. U občanů Polska je tomu tak jen u 66 % dotázaných, u občanů Bulharska u 63 % a u občanů Rumunska u 52 % dotázaných.

Zjištění týkající se agenturních pracovníků

9. Přes pracovní agenturu pracují častěji občané ze zemí východní Evropy. Práci přes agenturu volí zejména pracovníci, kteří do Česka nově přijíždí. Ti, kteří již v Česku pracovní zkušenost mají, nebo zde mají rodiny či přátele, preferují práci v pracovním poměru přímo u zaměstnavatele. Přestup mezi pracovním poměrem u agentury práce a pracovním poměrem u kmenového zaměstnavatele bývá pro zaměstnance obtížně dosažitelný, i když je chtěný.
10. Agentury práce často pracovníkům zajistí kromě práce také dopravu, ubytování a tlumočení. Mnohdy jsou tyto služby zatíženy nepřiměřeně vysokými platbami, případně je jejich poskytování dále něčím podmiňováno (týká se zejména bydlení). Agenturní pracovníci jsou v obzvláště zranitelném postavení jednak kvůli tomu, že se zpravidla jedná o pracovníky se spíše kratším pobytem v Česku a s ním spojenou nižší orientací v právech zaměstnanců a možnostech obrany, a jednak kvůli provázanosti práce s poskytnutím ubytování, na které v případě ukončení pracovního poměru pracovník ztratí nárok.

Zkušenosti mimo oblast práce a zaměstnání

11. Se zdravotnictvím mají občané EU v Česku převážně dobré zkušenosti. Mezi negativními zkušenostmi se objevují především případy neoprávněného odmítnutí přijetí do péče a nevhodné chování zdravotnických pracovníků.
12. Pokud jde o zkušenosti s úřady, občané EU žijící v Česku opakovaně kriticky hodnotili Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra a cizineckou policii (mezi těmito

organizacemi cizinci často nerozlišují). Stěžovali si na extrémní neochotu, nevhodné chování a jazykovou nepřípravenost tamních zaměstnanců.

13. Komunikaci s ostatními úřady hodnotí respondenti spíše kladně, i když i zde se objevují stížnosti na nevhodné chování nebo neochotu úředníků. V oblastech, kde žije nižší počet cizinců, bývá častěji problémem jazyková bariéra.
14. Respondenti hodnotili kvalitu českého školství převážně dobře. Nicméně někteří rodiče poukazovali na nevhodné chování pracovníků ve školství, které spočívá v odlišném přístupu k dítěti nebo v neřešení šikany z důvodu národnosti ze strany ostatních dětí. Stěžovali si častěji rodiče dětí, které jsou snědší pleti.

Podrobnosti jsou ve výzkumné zprávě v příloze tohoto doporučení.

Právní úprava

Česká republika vstoupila do Evropské unie v květnu 2004 a tehdy se pro ni stala závaznou suma pramenů práva EU, jejíž součástí jsou mimo jiné pravidla volného pohybu osob. Právní úprava volného pohybu osob prošla významným vývojem, přičemž základ volného pohybu pracovníků byl položen již Smlouvou o založení Evropského společenství uhlí a oceli, která vstoupila v platnost v roce 1952.

Prvotním účelem Evropských společenství bylo vytvoření společného trhu, na kterém by byl zaručen volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Aby se osoby skutečně mohly po společném trhu volně pohybovat, a nebyly odrazovány množstvím administrativních a praktických překážek, byla přijata celá řada právních předpisů, které měly volný pohyb umožnit a následně usnadnit.

Důvody pro zavedení společného trhu, který se později transformoval do vnitřního trhu, byly převážně hospodářské povahy. Usnadnění a podpora volného pohybu osob sledovala optimalizaci alokace pracovních sil a z toho plynoucí maximalizaci hospodářského užitku na vnitřním trhu.

Lidé se mohou v rámci vnitřního trhu pohybovat jako pracovníci, jako usazení podnikatelé nebo jako vyslaní pracovníci v rámci volného pohybu služeb. U všech typů volného pohybu osob v rámci vnitřního trhu je vyžadována ekonomická aktivita – u pracovníků ve formě zaměstnání v jiném členském státě, u usazení ve formě pravidelného podnikání v jiném členském státě a u volného pohybu v rámci poskytování služeb buď jako podnikatel, který v jiném státě jednorázově podniká na omezenou dobu, nebo jako pracovník vyslaný do jiného státu svým zaměstnavatelem. Na každou z těchto kategorií osob se vztahují jiná pravidla, pokud se týká jejich práv ve vztahu k hostitelskému členskému státu.

Postupem času se Evropská společenství začala proměňovat z hospodářsky orientované mezinárodní organizace na mezinárodní organizaci orientovanou na jednotlivce – občany Evropské unie – a začala se propojovat na politické úrovni. Jako koncept zastřešující práva jednotlivce v Unii bylo zavedeno občanství Unie. Práv plynoucích z občanství Unie se mohou dovolávat všichni unijní občané bez ohledu na svou ekonomickou aktivitu nebo délku pobytu v jiném členském státě. Práva plynoucí z občanství EU tak náleží zaměstnancům i podnikatelům, řemeslníkům i vědcům, stejně jako občanům studujícím či jinak ekonomicky neaktivním; náleží občanům, kteří jsou v jiném členském státě dlouhodobě usazení, nebo dokonce získali občanství státu, do něhož se přestěhovali, stejně jako občanům, kteří jiným členským státem pouze projíždí jako turisté nebo stopaři, nebo také občanům, kteří práva na volný pohyb nikdy nevyužili a žijí ve svém domovském státě.¹⁰

¹⁰ Především právo volit a být volen do Evropského parlamentu, dále například petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na Evropského veřejného ochránce práv nebo na jiné orgány a instituce Unie, právo na diplomatickou a konzulární ochranu jiným členským státem.

1. Práce a zaměstnání

1.1 Přístup k zaměstnání

Občané kterékoli ze zemí Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru mají v České republice volný přístup na trh práce.¹¹ To znamená, že stát nesmí jejich zaměstnání vázat na povolení ani mu klást další překážky. Jediná výjimka z principu rovného přístupu k zaměstnání se vztahuje na zaměstnání ve veřejné správě. Pro pozice, které jsou spojeny s výkonem veřejné moci, může stát stanovit podmínku českého státního občanství. Nicméně pokud stát umožní pozici ve veřejné správě vykonávat i občanům jiných států, je povinen následně během pracovního či služebního poměru dodržovat povinnost rovného zacházení s těmito zaměstnanci.

Povinnost nediskriminovat zaměstnance z důvodu jejich státní příslušnosti se vztahuje na všechny zaměstnavatele, a to bez ohledu na to, zda je zaměstnavatel stát, nebo soukromý subjekt.

Z výzkumné zprávy vyplývá, že se 12 % občanů EU cítilo při hledání práce znevýhodněno z důvodu své jiné než české státní příslušnosti. K takovému znevýhodnění může docházet v pracovní inzerci (inzerát obsahuje podmínku české státní příslušnosti/občanství) nebo přímo v průběhu výběru a přijímání nových zaměstnanců.

1.2 Podmínky zaměstnání a ukončení zaměstnání

Právní úprava zaměstnávání osob ze zemí EU je v českém právu poměrně jednoduchá. Je tomu tak proto, že zaměstnanci ze zemí EU mají mít v pracovněprávních vztazích zcela stejné postavení jako čeští občané a nesmí být v průběhu pracovního poměru oproti českým občanům znevýhodněni.

Zákoník práce nijak nerozlišuje a ani neumožňuje rozlišovat mezi zaměstnanci podle toho, jaké mají občanství a z jakého státu pochází. Naopak stanovuje povinnost rovného zacházení, mimo jiné i z důvodu občanství.¹² Povinnost rovného zacházení se vztahuje na všechny pracovní podmínky, včetně odměňování, kariérního postupu a možnosti dalšího vzdělávání a také na ukončování pracovního poměru. Vedle toho mají unijní pracovníci nárok na rovné zacházení v přístupu ke členství v odborových organizacích a k výkonu všech práv, které se členstvím v odborové organizaci souvisí.¹³

Na existenci různých znevýhodnění v rámci trvání nebo při ukončování pracovního poměru mířila ve výzkumu řada otázek. Respondenti mohli označit všechny situace, v nichž se cítili znevýhodněni. Respondenti si oproti českým zaměstnancům nejčastěji stěžovali na nižší mzdové ohodnocení (15 % respondentů), dále na to, že dostávali horší práci – těžší práci, práci v horších podmínkách, případně podřadnější práci (13 %), a pak také na to, že při kariérním postupu zaměstnavatel upřednostnil českého zaměstnance (8 %). Tyto

11 Ustanovení čl. 45 SFEU, ustanovení čl. 1 nařízení o volném pohybu pracovníků, srov. také hlava I zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

12 Ustanovení § 16 zákoníku práce.

13 Ustanovení čl. 8 nařízení o volném pohybu pracovníků.



údaje se významně liší v závislosti na nejvyšším dosaženém vzdělání respondenta. Například nerovné odměňování z důvodu státní příslušnosti pociťovalo 25 % respondentů se základním vzděláním, 20 % respondentů se středoškolským vzděláním bez maturity, 15 % osob se středoškolským vzděláním s maturitou a 6 % procent absolventů vysokých škol. Celkově se v práci cítilo znevýhodněno kvůli své jiné než české státní příslušnosti 31 % respondentů.

1.3 Agenturní zaměstnávání

Řada cizinců ze zemí EU pracuje v Česku jako agenturní zaměstnanci. Agentury, které se zaměřují na nábor zahraničních pracovníků přímo v jejich zemi původu, často těmto pracovníkům v Česku zajišťují kromě práce i ubytování, případně také dopravu a tlumočení v práci i mimo ni (např. na úřadech nebo u lékaře).

Při agenturním zaměstnání při přidělení zaměstnance uživateli vzniká mezi zaměstnancem, agenturou práce a uživatelem trojstranný vztah, kdy se uživatel a agentura ve vztahu k zaměstnanci dělí o povinnosti zaměstnavatele.¹⁴ Uživatel zaměstnanci ukládá pracovní úkoly a organizuje jeho práci a má povinnost vytvářet příznivé pracovní podmínky a zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Úkolem agentury je především rozvrhovat zaměstnanci pracovní dobu a dovolenou, řešit s ním překážky v práci a vyplácet mu mzdu. Agentura práce a uživatel společně mají povinnost zajistit agenturnímu zaměstnanci rovné zacházení se srovnatelnými zaměstnanci uživatele (s tzv. kmenovými zaměstnanci) v oblasti pracovních a mzdových podmínek. Pokud tuto povinnost nedodrží, může se agenturní zaměstnanec domáhat tohoto práva u svého zaměstnavatele, tj. agentury.¹⁵

I při agenturním zaměstnání se na zaměstnavatele-agenturu vztahuje povinnost dodržet rovné zacházení se zaměstnanci bez ohledu na jejich státní příslušnost.

Z odpovědí respondentů výzkumu vyplynulo, že agenturní zaměstnanci ze zemí EU se cítí být znevýhodnění především oproti kmenovým zaměstnancům spíše než oproti českým agenturním zaměstnancům. Zde je potřeba brát do úvahy skutečnost, že řada agentur se přímo zaměřuje na zaměstnance ze zahraničí, českých zaměstnanců mají pak tyto agentury velmi málo nebo žádné. Srovnávat podmínky českých a zahraničních agenturních zaměstnanců v těchto případech proto nemá smysl. Stanovením horších pracovních a/nebo mzdových podmínek pro zahraniční agenturní zaměstnance oproti kmenovým zaměstnancům se uživatel i agentura mohou dopustit diskriminace z důvodu státní příslušnosti (vedle porušení povinnosti rovného zacházení mezi agenturními a kmenovými zaměstnanci).

Agenturní zaměstnání bývá zahraničními zaměstnanci považováno za méně výhodné oproti standardnímu zaměstnání. Změnit pozici z agenturního zaměstnance na kmenového zaměstnance a přitom stále pracovat pro stejného zaměstnavatele (dříve uživatele) podle

14 Viz VYSOKAJOVÁ, Margerita, KAHLE, Bohuslav, DOLEŽÍLEK, Jiří et al. *Zákoník práce: Komentář*. Praha: 2008, Wolters Kluwer. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., komentář k ustanovení § 309.

15 Povinnost rovného zacházení s agenturními zaměstnanci platí bez ohledu na to, zda jsou agenturní zaměstnanci čeští občané nebo cizinci, viz ustanovení § 309 zákoníku práce.



respondentů nebývá jednoduché nebo to respondenti dokonce nepovažují za možné (kvůli ujednáním agentur a uživatelů). Většina zaměstnanců, kteří v Česku chtějí zůstat delší dobu, se po čase snaží agenturní práci změnit a najít si novou pracovní pozici přímo u některého zaměstnavatele. Práce přes agenturu zpravidla bývá první prací zahraničního zaměstnance v Česku na počátku jeho pobytu. V situaci nově příchozího zaměstnance je na jedné straně využití agentury výhodné díky službám, které agentury často zaměstnancům poskytují (zejména bydlení). Na druhé straně je nově příchozí zaměstnanec v nejzranitelnější situaci, kterou nesolidní agentury práce mohou lehko zneužít – nově příchozí zaměstnanec se dosud neorientuje v novém prostředí, neví, jak se proti jednání zaměstnavatele bránit, často nerozumí česky a na agenturu – svého zaměstnavatele – je zcela odkázán nejen v oblasti práce, ale také bydlení.

Porušení povinnosti v oblasti agenturního zaměstnávání je přestupkem podle zákona o inspekci práce. Subjektem, který se může dopustit přestupku na úseku agenturního zaměstnávání, je především agentura práce, ale přestupku se může dopustit i uživatel, pokud nezajistí, aby dohoda o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce obsahovala zákoníkem práce požadované informace, mimo jiné také informace o pracovních a mzdových podmínkách srovnatelného zaměstnance. Za samotné nedodržení povinnosti zajistit mzdové a pracovní podmínky agenturních zaměstnanců, které nejsou horší než srovnatelné podmínky kmenových zaměstnanců uživatele, vzniká odpovědnost za přestupek pouze u agentury práce, nikoli u uživatele.¹⁶

2. Školství a vzdělávání

Školský zákon zdůrazňuje, že občané Evropské unie mají přístup ke vzdělávání a školským službám za stejných podmínek jako čeští občané.¹⁷ Školské předpisy zakotvují také různá opatření, která mají těmto žákům-cizincům usnadnit začlenění do vzdělávání (zejména bezplatnou jazykovou přípravu),¹⁸ případně vyrovnat znevýhodnění, která se pojí s nedostatečnou znalostí češtiny. Na speciální úpravu při skládání maturitní zkoušky z češtiny mají nárok ti, kteří se před konáním zkoušky vzdělávali na území Česka kratší dobu než 4 roky.¹⁹ Kromě toho při výraznější jazykové bariéře mohou být žáci s odlišným mateřským jazykem považováni za děti se speciálními vzdělávacími potřebami a čerpat různá podpůrná opatření.²⁰

16 Ustanovení § 20a a 33a zákona o inspekci práce.

17 Ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

18 Ustanovení § 20 odst. 5 školského zákona ve spojení s § 10 a násl. vyhlášky 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů, a s § 1e vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.

19 Konkrétně se může jednat o prodloužení doby konání didaktického testu z českého jazyka a literatury o 30 minut a možnost použít překladový slovník. Ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona ve spojení s § 5 odst. 2 vyhlášky 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, ve znění pozdějších předpisů.

20 Ve smyslu ustanovení § 16 školského zákona a vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů.



Z analytické výzkumné zprávy vyplynulo, že se někteří respondenti, resp. jejich děti, cítili být ve vzdělávání diskriminováni kvůli tomu, že jsou cizinci. Stěžovali si například na horší přístup pedagogů k dětem-cizincům nebo šikanu mezi dětmi. Respondenti uváděli, že mívají problém především ti občané EU, kteří se vzhledově odlišují od většinové české populace (např. barvou pleti). V obecné rovině z rozhovorů s respondenty vyplynulo, že to, zda občané EU hodnotí své zkušenosti s českým školstvím pozitivně, nebo nikoli, záleží především na konkrétní škole, kterou jejich děti navštěvovaly či navštěvují, a jejich konkrétních učitelích. V přístupu k žákům-cizincům jsou totiž rozdíly mezi školami výrazné. Ze zkušeností ochránce pak také plyne, že problematické ve vztahu k občanům EU jsou rovněž rozsah a podoba výuky češtiny jako druhého jazyka a dále také nastavení podmínek pro nerodilé mluvčí češtiny u jednotných přijímacích zkoušek na střední školy a u maturitních zkoušek.²¹

3. Přístup ke zdravotní péči

Zákon o poskytování zdravotních služeb diskriminaci z důvodu státní příslušnosti explicitně nezakazuje, nicméně pravidla poskytování zdravotních služeb jsou nastavena způsobem, který neumožňuje rozlišovat mezi pacienty podle jejich státní příslušnosti. Také unijní pravidla koordinace sociálního zabezpečení vychází z toho, že osoby mají ve státě pojištění nárok na stejné dávky (tedy i na poskytnutí stejné zdravotní péče) bez ohledu na to, jakého státu jsou příslušníky. A vzhledem k tomu, že i směrnice o právech pacientů v přeshraniční zdravotní péči zakazuje v případech plánovaného vycestování za zdravotní péčí diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, je možné konstatovat, že zásada rovného zacházení pro unijní občany v přístupu ke zdravotní péči i během jejího poskytování platí obecně.

Z výzkumu vyplynulo, že nejčastějším problémem, jemuž migrující pracovníci čelí a který má souvislost s poskytováním zdravotní péče, je situace, kdy zaměstnavatel zaměstnance nepřihlásí ke zdravotnímu pojištění. Zaměstnanci pak často vůbec nezískají české zdravotní pojištění, a pokud nejsou pojištěni ani v jiném státě EU, jsou nuceni svou zdravotní péči hradit přímo. Tato nezákonná praxe je příkladem zneužití slabšího postavení zahraničních zaměstnanců.

S diskriminací se cizinci ze strany poskytovatelů zdravotních služeb setkávají nejčastěji ve formě protiprávního odmítnutí zdravotnickým zařízením přijmout je jako pacienty do péče, anebo s obtěžujícími komentáři na jejich původ. Určitým problematickým bodem bývá v některých případech také komunikace mezi zdravotnickými pracovníky a pacientem, pokud nehovoří stejným jazykem.

4. Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti

Stěžejní právní úprava zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti jiných států Evropské unie vychází ze Smlouvy o fungování Evropské unie. Vzhledem k jeho klíčovému významu v unijním právu nalezneme zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti zakotvený na řadě míst pro různé oblasti práva. Diskriminace pracovníků z jiných členských států je tak

21 Problémy, s nimiž se žáci s odlišným mateřským jazykem potýkají, jsou shrnuty ve výroční zprávě ochránce o ochraně před diskriminací za rok 2018, Veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva o ochraně před diskriminací 2018*. [online] Brno: veřejný ochránce práv, 2019, s. 39-41. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/2018/2018-DIS-vyrocní-zpráva.pdf>.

zakotvena v čl. 45 SFEU, článek 56 SFEU zase zakazuje diskriminaci příjemců i poskytovatelů služeb při přeshraničním poskytování služeb v rámci Unie. Obecný zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti nalezneme v čl. 18 SFEU. Toto ustanovení má subsidiární povahu vůči zákazům diskriminace z důvodu státní příslušnosti, jež jsou zakotveny v jiných ustanoveních SFEU a které mají ve vztahu k čl. 18 povahu *lex specialis*. Toto ustanovení má přímý účinek, jednotlivci se jej tedy mohou přímo dovolávat. Uplatní se ale pouze ve vztahu jednatel-stát, nemá tedy horizontální přímý účinek. Přímý účinek se nicméně vztahuje i na subjekty, které nejsou státem, ale disponují obecnými (kolektivními) pravomocemi ať už právně uznanými, nebo faktickými, a hromadným způsobem uplatňují pravidla pro určitou činnost. Příkladem mohou být různé profesní či oborové asociace, komory či svazy, certifikační autority, odborové organizace a podobně.²² Zákazu diskriminace na podkladě tohoto ustanovení se mohou migrující občané EU v Česku domáhat zejména v situaci, kdy je nějakým způsobem znevýhodňuje stát nebo subjekty od něj odvozené. Z pohledu unijního práva je považováno za jednání státu nejen jednání státních orgánů, ale také orgánů územních samospráv nebo veřejnoprávních subjektů včetně subjektů, jejichž zřizovatelem je státní orgán nebo jiný veřejnoprávní subjekt (např. školy, zdravotnická zařízení zřizovaná ministerstvy, obcemi či kraji).²³

Pokud se týká čistě české právní úpravy, relevantní je především úprava v antidiskriminačním zákoně. Antidiskriminační zákon zakazuje diskriminaci z důvodu státní příslušnosti v oblastech vymezených nařízením o volném pohybu pracovníků, konkrétně v oblasti práce a zaměstnání, sociálních a daňových výhod, členství v odborech, přístupu k odbornému vzdělávání, k obecnímu bydlení a přístupu dětí ke vzdělávání. Tyto oblasti se věcně nepřekrývají s oblastmi, v nichž je antidiskriminačním zákonem zakázána diskriminace z tradičních diskriminačních důvodů. Vzhledem k tomu, že diskriminace z důvodu státní příslušnosti v těchto oblastech je zakázána už přímo nařízením, spočívá význam zdvojení této právní úpravy v antidiskriminačním zákoně v tom, že antidiskriminační zákon specifikuje různé formy diskriminace, které se tak uplatní i u diskriminace z důvodu státní příslušnosti, a umožňuje obětem diskriminace bránit se antidiskriminační žalobou. Kromě antidiskriminačního zákona je zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti zakázán i v dalších předpisech, přičemž zpravidla se rovněž jedná o implementaci unijního práva (například zákaz diskriminace příjemců služeb z důvodu státní příslušnosti nebo místa bydliště stanovený v zákoně o volném pohybu služeb²⁴).

4.1 Diskriminační důvody státní příslušnost a národnost

Antidiskriminační zákon zakazuje diskriminaci jak z důvodu státní příslušnosti, tak z důvodu národnosti. V praxi nemusí být rozlišení, o který diskriminační důvod se jedná, vždy jednoznačné.

22 SCHWARZE, Jürgen et. al. *EU-Kommentar*. 4. vyd. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2019, s. 553-554; nebo DAVIES, Gareth. *Nationality Discrimination in the European Internal Market*. The Hague: Kluwer Law International, 2003, s. 150-155.

23 STEHLÍK, Václav, HAMULÁK, Ondřej, PETR, Michal. *Právo Evropské unie: Ústavní základy a vnitřní trh*. Praha: Leges, 2017, s. 128.

24 Ustanovení § 12 zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů.

Diskriminační důvod národnost je v antidiskriminačním zákoně zakotven již od počátku účinnosti tohoto zákona. Na rozdíl od ostatních diskriminačních důvodů, které byly součástí antidiskriminačního zákona od počátku, není národnost implementací unijních antidiskriminačních směrnic. Za národnost se považuje subjektivně pociťovaná příslušnost k určitému národu ve smyslu etnického národa. Etnický národ tvoří lidé sdílející společnou kulturu, historii, zvyky, jazyk a podobně.²⁵

Význam pojmu národnost (národnostní původ) se významnou měrou překrývá s významem pojmu etnicita (etnický původ). Rozlišujícím kritériem mezi nimi je především skutečnost, že národnost si každý jednotlivec může zvolit, a tedy ji případně v průběhu života změnit. Naproti tomu etnický původ je spíše vnímaný jako objektivně určitelná kategorie bez možnosti volby.²⁶ Někdy se jako rozdíl mezi těmito kategoriemi uvádí také to, že zatímco osoby s jinou národností mají v některém státě vlastní území, příslušníci etnických menšin vlastní stát nemají.²⁷

Pro účely ochrany antidiskriminačním právem je v případě diskriminace z důvodu národnosti podstatné spíše to, zda je člověk jako příslušník určitého národa, či národností menšiny vnímaný okolím (na základě jména či fyzického vzhledu), než to, zda se jako příslušník určitého národa dotýčný sám subjektivně cítí.²⁸ Antidiskriminační zákon totiž chrání i před diskriminací z domnělého důvodu²⁹ – tedy před situacemi, kdy se diskriminující osoba domnívá, že dotýčný je nositelem určité chráněné charakteristiky, aniž by tomu tak ve skutečnosti bylo, a z tohoto důvodu jej znevýhodní.

Státní příslušnost jako zakázaný důvod rozlišování přibyla do antidiskriminačního zákona v roce 2018 v souvislosti s novelou zákona o veřejném ochránci práv, která ochránci svěřila agendu podpory volného pohybu osob po EU. Státní příslušnost značí příslušnost ke státu, k politickému národu, tedy státní občanství.³⁰ Je tedy kategorií objektivně (úředně) zjištělnou a změnitelnou na základě podmínek stanovených zákonem. Státní příslušnost a národnost se sice často budou shodovat, nicméně nebude tomu tak vždy – typicky v případě historických národnostních menšin (příslušníků národnostních menšin dlouhodobě bydlících na území státu a majících proto občanství tohoto státu) nebo cizinců,

25 HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian et al. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Beck – online [online], komentář k čl. 3, marg. č. 109–111; dále také WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš et al. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: 2012, Wolters Kluwer. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., komentář k čl. 3 odst. 2.

26 Viz např. WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš et al. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: 2012, Wolters Kluwer. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., komentář k čl. 3 odst. 2; nebo HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian et al. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Beck – online [online], komentář k čl. 3, marg. č. 111.

27 HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian et al. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Beck – online [online], komentář k čl. 24, marg. č. 16.

28 KVASNICOVÁ, Jana, ŠAMÁNEK, Jiří a kol. *Antidiskriminační zákon: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 120.

29 Ustanovení § 2 odst. 5 antidiskriminačního zákona.

30 HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian et al. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Beck – online [online], komentář k čl. 3, marg. č. 110.

kteří již získali občanství státu, do něhož přesídlili, ale ponechali si národnost místa svého původu.

Právo volného pohybu v rámci Unie pracuje s kritériem státní příslušnosti. S pojmem etnický původ pracuje unijní antidiskriminační právní úprava, přičemž to, co chápe české právo jako národnost, je v unijním právu podřaditelné pod etnický původ. Jako zakázané důvody rozlišování se proto státní příslušnost a národnost aplikují v různých situacích.³¹

Příkladem diskriminace z důvodu národnosti může být znevýhodnění osoby polské národnosti, i když má české občanství. Naproti tomu pokud například zaměstnavatel nepřijme do zaměstnání osobu polského občanství kvůli obavě z přílišných formalit, které se se zaměstnáváním cizinců pojí, bude se jednat o diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Diskriminace z důvodu národnosti může být namířena jen vůči některým národnostem – potenciální zaměstnavatel nebude chtít zaměstnat Bulhary a Rumuny, ale zaměstnat Rakušany nebo Slováky pro něj nebude problém – což u diskriminace z důvodu státní příslušnosti nebude typické.

Diskriminační důvody národnost a státní příslušnost dále souvisí také s jazykem. Jazyk je totiž jedním z definičních znaků národa, a je tudíž jedním z kritérií pro určení národnosti. Zároveň úzce souvisí se státní příslušností, protože stát jakožto institucionalizovaná struktura politického národa oficiálně uznává určitý jazyk (méně často více jazyků) jako oficiální komunikační prostředek v daném státě. Většina evropských států vznikla na národním (etnickém) principu a podle jazyka tohoto národa dále státy zavedly své úřední jazyky.³²

31 Viz také FELLEROVÁ PALKOVSKÁ, Iva, VINTROVÁ, Anna Katerina. Veřejný ochránce práv jako nezávislý orgán chránící práva migrujících občanů EU. In: *Ročenka veřejného ochránce práv 2019: Ročenka uprchlického a cizineckého práva* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 186–188. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka-cizinci-2019/rocenka.pdf>.

32 Zpráva veřejného ochránce práv o nezjištění diskriminace ze dne 27. května 2020, sp. zn. 6601/2019/VOP. Dostupné z: <http://kvopap:81/KVOP EsoSearch/Nalezene/Edit/60691>.

Doporučení

Výzkum ukázal celou řadu negativních jevů, které se pojí se zaměstnáváním zahraničních zaměstnanců. Odhalil, že téměř třetina zaměstnanců ze zemí Evropské unie se oproti českým zaměstnancům cítila znevýhodněna nebo diskriminována z důvodu své státní příslušnosti.

I když není možné automaticky vyvozovat, že to, co zaměstnanci jako diskriminaci vnímali, skutečně diskriminací vždy bylo, výzkum naznačuje, jak závažným a rozšířeným problémem méně příznivé zacházení se zaměstnanci ze zemí Evropské unie v Česku je.

Výzkum dále ukázal na problematičnost prekérní práce. Pracovníci pracující v rámci dohod konaných mimo pracovní poměr a zaměstnanci agentur práce se výrazně častěji cítí být znevýhodněni na trhu práce. V nejslabší pozici se nachází zaměstnanci agentur práce, kteří v Česku pracují teprve krátce. Často bývají na agentuře závislí i kvůli bydlení a je pro ně obtížné nalézt si jinou práci.

Je zřejmé, že stav, kdy se 62 % zaměstnanců proti pociťované diskriminaci z důvodu státní příslušnosti žádným způsobem nebránilo, je nežádoucí. Příčinou tohoto stavu je částečně neinformovanost o možnostech obrany a částečně nedůvěra k tomu, že se něcolepší.

5. Doporučení v oblasti práce a zaměstnání

5.1 Zveřejnit srozumitelné a aktuální informace o právech a povinnostech zaměstnanců v češtině i v cizích jazycích, zejména v angličtině

Adresát doporučení: Státní úřad inspekce práce

Základním předpokladem pro to, aby se zaměstnanci mohli bránit proti protiprávnímu jednání zaměstnavatele, je jejich informovanost jednak o tom, že dané jednání zaměstnavatele je skutečně protiprávní, a jednak o tom, jakými způsoby se mohou domáhat nápravy. Je proto důležité, aby na webových stránkách relevantních úřadů a institucí byly podstatné informace týkající se práv a povinností zaměstnanců a zaměstnavatelů včetně uživatelů v rámci agenturního zaměstnávání. Tyto informace by měly být:

- jednoduše k nalezení na webové stránce dané instituce,
- dostupné v cizích jazycích, především v angličtině,
- napsány jednoduchým jazykem, kterému porozumí laik i cizinec s nedokonalou znalostí jazyka (ať už českého, anglického, nebo jiného),
- pravidelně aktualizovány ve všech jazykových verzích.

Tyto informace by měly být dostupné především na stránkách Státního úřadu inspekce práce (dále také „SÚIP“). SÚIP vzhledem k zaměření své činnosti již tyto informace na svých stránkách zveřejňuje. Vzhledem k tomu, že provádí kontroly dodržování pracovněprávních předpisů, je SÚIP orgánem disponujícím potřebnou expertízou pro poskytování aktuálních

informací na toto téma. Informace k právům a povinnostem plynoucím z pracovního poměru uvedené na webových stránkách SÚIP jsou v českém jazyce poměrně podrobné,³³ do dalších jazyků je přeložen jen velmi malý výsek informací. Není nutné, aby byl veškerý obsah webových stránek přeložen do všech jazykových verzí. Minimálně však v angličtině by měl být dostupný širší rozsah informací.

Pokud se týká srozumitelnosti informací na webových stránkách SÚIP, zdá se, že některé informace jsou formulovány způsobem, který může být pro laiky nebo pro osoby s nižší znalostí jazyka hůře srozumitelný. Bylo by proto vhodné, kdyby byly informace psány jednodušším jazykem, kratšími větami, případně vyjádřeny graficky. Formulační zjednodušení textu nemusí být na úkor správnosti textu z právního pohledu. Není tedy nutné v informačních materiálech používat zákonné definice, naopak to pochopitelnosti textu spíše škodí.

5.2 Pokračovat v pravidelných kontrolách nelegálního zaměstnávání cizinců – občanů EU

Adresát doporučení: Státní úřad inspekce práce

Z ročních programů kontrolních akcí i ročních souhrnných zpráv o výsledcích kontrolních akcí zpracovávaných Státním úřadem inspekce práce je patrné, že orgány inspekce práce věnují tématu nelegálního zaměstnávání cizinců i z řad občanů Evropské unie zvláštní pozornost.

Speciální pozornost věnovaná nelegálnímu zaměstnávání se jeví jako nutná ze dvou důvodů. Jednak proto, že nelegální zaměstnávání se stále vyskytuje, a nikoli ojediněle,³⁴ a jednak také proto, že zaměstnanci pracující na území Česka nelegálně jsou v obzvláště zranitelné situaci kvůli vysoké míře nejistoty ohledně jejich pracovněprávního vztahu, obavě z potenciálního postihu za nelegální práci a obtížnému vymáhání svých práv kvůli neexistenci řádně uzavřeného pracovněprávního vztahu. Za nelegálně pracující zaměstnance také zaměstnavatel pravděpodobně neplatí povinné odvody na zdravotní pojištění a pojistné na sociální zabezpečení, kvůli čemuž pak zaměstnanci nemají nárok na příslušná plnění ze zdravotního či sociálního systému. Díky nastaveným pravidlům koordinace sociálního zabezpečení v Unii dále zaměstnanci ztratí možnost čerpat dávky ze systému sociálního zabezpečení i ve svém domovském státě a zůstanou pak bez zdravotního i sociálního pojištění.

Kontroly nelegálního zaměstnávání občanů Evropské unie mají z těchto důvodů zásadní význam, proto ochránce doporučuje orgánům inspekce práce, aby se na tuto oblast zaměřovaly i nadále v nemenší intenzitě. Vzhledem k významu kontrol nelegálního zaměstnávání by orgány inspekce práce měly postupovat tak, aby v přestupkovém řízení

33 Dají se nalézt například v rubrice „Informační materiály“, „Otázky a odpovědi“, „Bezpečnost práce“ nebo „Pracovněprávní vztahy“ na webové stránce <http://www.suip.cz/>.

34 Viz např. Státní úřad inspekce práce. Roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí za rok 2020, s. 31 a násl. Dostupné z: http://www.suip.cz/files/suip-81fe4ae011de0ad3a45b22c7ce249b8b/suip_rocni-souhrnna-zprava-o-vedledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2020.pdf.

byly „chybujícím“ zaměstnavatelům ukládány sankce v takové výši, aby byly přiměřené, ale také účinné a odrazující.

5.3 Pokračovat v kontrolách agentur práce

Adresát doporučení: Státní úřad inspekce práce

Další oblastí, které věnují orgány inspekce práce speciální pozornost, jsou kontroly agentur práce.

Agenturní zaměstnávání je považováno za jednu z forem prekérního zaměstnání.³⁵ Zaručuje nižší míru jistoty pro zaměstnance, který může být nucen častěji měnit pracoviště a druh práce. Především má zaměstnanec výrazně nižší jistotu trvání pracovního poměru, pokud má uzavřenou pracovní smlouvu na dobu určitou, omezenou dobou přidělení zaměstnance ke konkrétnímu uživateli a uživatel může dočasné přidělení zaměstnance ve vztahu k agentuře kdykoli ukončit.³⁶

Z analytické zprávy výzkumu předkládané spolu s tímto doporučením jasně plyne, že respondenti pracující pro agentury práce se mnohem častěji cítí být kráceni na svých právech než čeští pracovníci i než kmenoví zaměstnanci uživatele.

Orgány inspekce práce by se proto měly i v budoucnu zvýšeně zaměřovat na kontroly agentur práce, které zaměstnávají cizince – občany EU, a kontrolovat nejen specifické povinnosti, které má ve vztahu k zaměstnancům zaměstnavatel, který je agenturou práce,³⁷ ale také ostatní povinnosti agentury práce coby zaměstnavatele.

Při správním trestání by inspektoráty práce měly za přestupky ukládat pokuty v takové výši, která bude zohledňovat závažnost přestupku a následky, jež má na agenturní zaměstnance porušování právních předpisů (agenturou práce, případně uživatelem). Přísně by mělo být trestáno především takové jednání agentury práce nebo uživatele, kdy porušování práv zaměstnanců ponese znaky zneužívání výrazně slabší pozice zahraničních zaměstnanců agentur práce.

5.4 Zaměřit se na kontroly rovného zacházení se zahraničními zaměstnanci – občany EU

Adresát doporučení: Státní úřad inspekce práce

Kontroly rovného zacházení rovněž patří mezi běžné součásti kontrolní činnosti orgánů inspekce práce. Nerovné zacházení z důvodu státní příslušnosti / občanství je výslovně zakázáno zákoníkem práce. Porušení povinnosti rovného zacházení je také přestupkem.

35 Prekérní práce je označení pro nestandardní, nejistá zaměstnání, která zaměstnanci zaručují nižší míru jistoty a dalších výhod než běžný pracovněprávní vztah. Příkladem mohou být kromě agenturního zaměstnávání například práce konané na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

36 Viz také Státní úřad inspekce práce. Roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí za rok 2020, s. 15. Dostupné z: http://www.suip.cz/files/suip-81fe4ae011de0ad3a45b22c7ce249b8b/suip_rocni-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2020.pdf.

37 Ustanovení § 307a až 309a zákoníku práce.

Rovné zacházení se zaměstnanci ze zemí Evropské unie a zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti je jedním ze základních principů, na kterých stojí volný pohyb pracovníků v EU, jedna ze základních svobod unijního vnitřního trhu. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby orgány inspekce práce věnovaly diskriminaci z důvodu státní příslušnosti zvýšenou pozornost. Na rovné zacházení z důvodu státní příslušnosti by se měly kontroly zaměřit nejen v případech, kdy podatel podnětu nerovné zacházení z tohoto důvodu výslovně namítne, ale také v případech, kdy podatel podnětu namítá porušování práv zahraničních zaměstnanců, aniž by diskriminaci nebo nerovné zacházení přímo zmínil. Nerovné zacházení z důvodu státní příslušnosti není nutno kontrolovat vždy, když zaměstnavatel zaměstnává jak domácí, tak zahraniční zaměstnance, ale zvýšenou pozornost by mu orgány inspekce práce měly věnovat z vlastní iniciativy.

Vzhledem k tomu, že diskriminace z důvodu státní příslušnosti je výslovně zakázána také unijními právními předpisy, musí orgány inspekce práce brát do úvahy také požadavky unijního práva, které se týkají zaměstnávání unijních pracovníků.

5.5 Zvážit zavedení mechanismu mimosoudního řešení pracovněprávních sporů

Adresát doporučení: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Z výzkumných zjištění je patrné, že většina respondentů – unijních pracovníků se proti protiprávnímu jednání zaměstnavatele nebránila, přičemž jedním z důvodů je skutečnost, že soudní řízení v pracovněprávních sporech je zdlouhavé, finančně náročné a poměrně formalizované. Obdobné zjištění plyne také z výzkumu ochránce k překážkám obětí diskriminace v přístupu ke spravedlnosti z roku 2015 – proti projevům diskriminace v oblasti práce a zaměstnání se soudně bránilo jen minimum osob.³⁸

Žaloby proti zaměstnavateli podávají ve většině případů bývalí zaměstnanci. Soudní řízení pro obranu svých práv během trvání pracovněprávního poměru využívají zaměstnanci minimálně.³⁹ Dle názoru ochránce by bylo vhodné se zamyslet nad tím, jak tento stav zlepšit a zajistit, aby se svých práv skutečně mohli efektivně domoci i zaměstnanci během trvání pracovního poměru. Jednou z možností, která by mohla tento stav zlepšit, je zavedení mechanismu mimosoudního řešení pracovněprávních sporů.

Do úvahy přichází celá řada mechanismů. Zavedení některého konkrétního z nich by musela předcházet odborná diskuse vedená Ministerstvem práce a sociálních věcí, které by se měli účastnit zástupci zaměstnavatelů, odbory, odborníci z akademické sféry, neziskového

38 Z výzkumu ochránce z roku 2015 vyplynulo, že 11 % respondentů se v posledních 5 letech cítilo diskriminováno, přitom téměř 90 % osob diskriminaci neoznámilo úřadům nebo organizacím. Soudních sporů, které se týkaly práce a zaměstnání, bylo dle výzkumných zjištění dohromady za roky 2010 až 2014 pouze 37.

Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti. Veřejný ochránce práv - ombudsman [online]. Brno: (c) Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2021-06-13], s. 87–89 a 132. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/CZ_Diskriminace_v_CR_vyzkum_01.pdf.

39 BĚLINA, Miroslav. (Ne) zbytná další novela zákoníku práce? In: *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica*. [online] Praha: Karlova univerzita. 2016 (4) [cit. 2021-06-22], s. 21. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/3222/Iuridica_4_2016_03_Belina.pdf.

sektoru, advokacie a justice, zástupci relevantních orgánů státní správy (zejména Státní úřad inspekce práce) a zástupci z řad mediátorů a rozhodců.

Inspirovat se lze v zahraničí, jelikož v řadě evropských i mimoevropských států různé formy mimosoudního řešení pracovněprávních sporů fungují.⁴⁰ Zohlednit by také bylo možno zkušenosti z mimosoudního řešení spotřebitelských sporů, které provádí kontrolní orgány v oblasti ochrany spotřebitele, nebo z řízení vedeného Finančním arbitrem.

Ze zavedení efektivního způsobu mimosoudního řešení pracovněprávních sporů by přirozeně profitovali nejen zahraniční zaměstnanci, ale všichni zaměstnanci.

Aby bylo mimosoudní řešení pracovněprávních sporů efektivní, mělo by umožňovat řešit spory rychle, řešení sporu by nemělo vyžadovat ze strany zaměstnance větší finanční náklady, mělo by být méně formalizováno než soudní řízení a podporovat smírné řešení sporu tak, aby představovalo šanci napravit vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, a tedy bylo lákavé je využít i během trvání pracovního poměru. Soudní řízení zjevně tyto požadavky nenaplnuje, a neplní tak dobře funkci ochrany subjektivních práv zaměstnanců i zaměstnavatelů.⁴¹

Ochránce zde konkrétně nenavrhuje, jakou podobu by mechanismus mimosoudního řešení pracovněprávních sporů měl mít. Ta by musela vzejít z výše zmiňované odborné diskuse. Ochránce na tomto místě doporučuje Ministerstvu práce a sociálních věcí, aby k tomuto tématu otevřelo debatu a podniklo kroky k tomu, aby v rámci této debaty byly prozkoumány všechny relevantní možnosti mimosoudního řešení pracovněprávních sporů. Na základě této odborné debaty by pak ministerstvo mělo přijmout závěr, zda je zavedení některého mechanismu smysluplné a v jaké podobě.

5.6 Spolupráce se zastupitelskými úřady států EU v oblasti informovanosti zahraničních zaměstnanců

Adresát doporučení: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Pro zajištění informovanosti o právech a povinnostech spojených s prací a pobytem v Česku je potřeba zamýšlet se nad informačními kanály, kterými by bylo možno potřebné informace dostat přímo k pracovníkům včetně těch, u nichž lze předpokládat horší orientaci v prostředí jiného státu – například u osob nově příchozích do Česka nebo u osob s nízkým vzděláním. Pracovníci se tak z neznalosti mnohdy obrací na zastupitelské úřady svého státu. Bylo by proto vhodné zajistit, aby pracovníci zastupitelských úřadů, zejména konzulátů nebo

40 Dobrý přehled poskytuje např. publikace PICHRT, Jan, ŠTEFKO, Martin, MORÁVEK, Jakub. *Analýza alternativních způsobů řešení sporů v pracovněprávních vztazích*. Praha: Wolters Kluwer, 2016; nebo studie *Individual disputes at the workplace: Alternative disputes resolution*. Eurofound. [online] 2010, [cit. 2021-06-22]. Dostupné z: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/individual-disputes-at-the-workplace-alternative-disputes-resolution>.

41 Uvedené nepřímě potvrzuje také nízký počet pracovněprávních sporů – v letech 2011, 2014 a 2015 tvořily pracovněprávní spory méně než procento občanskoprávních sporů. Viz PICHRT, Jan, ŠTEFKO, Martin, MORÁVEK, Jakub. *Analýza alternativních způsobů řešení sporů v pracovněprávních vztazích*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 359-364.

konzulárních oddělení velvyslanectví, měli povědomí o tom, jak nejlépe tyto osoby nasměrovat na příslušné úřady nebo na informační zdroje (webové stránky).

Ministerstvu práce a sociálních věcí proto ochránce doporučuje, aby navázalo spolupráci se zastupitelskými úřady těch států Evropské unie, z nichž do Česka přichází nejvíce občanů. Cílem spolupráce by bylo zjistit, s čím se na zastupitelské úřady jejich občané nejčastěji obrací a dále pracovníkům zastupitelských úřadů předat užitečné informace tak, aby tito pracovníci mohli občany svých států dále nasměrovat na zdroje, které obsahují užitečné informace o právech a povinnostech jednotlivců a o způsobech řešení životních situací.

6. Doporučení v oblasti veřejné správy

6.1 Udržovat webové stránky institucí v angličtině

Adresát doporučení: úřady, územně samosprávné celky a jiné orgány a instituce

Webové stránky úřadů, územně samosprávných celků a jiných orgánů či institucí by kromě češtiny měly být dostupné také v anglickém jazyce. Není nezbytně nutné, aby do angličtiny byly přeloženy všechny informace z webových stránek. Vždy by měly být přeloženy informace o kompetencích daného úřadu, o jehož webové stránky se jedná, základní informace o řízeních, které vede, náležitostech podání a kontaktech, a dále by měly být přeloženy také informace k agendám, které cizinci typicky využívají. V zásadě by měl okruh informací odpovídat okruhu povinně zveřejňovaných informací podle informačního zákona.⁴²

Informace na webových stránkách by kromě češtiny měly být dostupné především v angličtině, jelikož angličtina je jazykem, který ovládá největší počet Evropanů⁴³ a je do určité míry univerzálním komunikačním jazykem. Informace mohou být přeloženy i do jiných jazyků, které jsou podle zkušeností daného úřadu pro cizince z EU nejužitečnější.

Úřady by měly dbát na to, aby informace v cizích jazycích byly rovněž pravidelně aktualizovány a aby se na nich nenacházely zastaralé informace.

6.2 Posílit jazykové kompetence u úředníků, kteří se setkávají s cizinci

Adresát doporučení: úřady, územně samosprávné celky a jiné orgány a instituce

Z výzkumu vyplynulo, že problémy občanů EU na úřadech se dorozumět, pokud neovládají dobře češtinu, nejsou ojedinělé. Čeština je sice dle správního řádu jedním jazykem,⁴⁴ obecnou základní komunikací při jednání na úřadě je ale možné vést i v jiném jazyce (např. sdělení cizinci, jaký formulář má vyplnit, jaké dokumenty doložit, jakým způsobem bude dále vedeno řízení apod.). Vyšší znalost cizích jazyků je namísto očekávat zejména v těch agendách státní správy, kde je kontakt s cizinci častý, typicky především

42 Měl by zahrnovat především informace uvedené v § 5 odst. 1 písm. a) až e) a i) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

43 Viz např. European Commission. *Special Eurobarometer 386: Europeans and their Languages*. [online] Červen 2021. Dostupné z: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1049>.

44 Ustanovení § 16 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

na pracovištích Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra a cizinecké policii, ale také například na pracovištích Úřadu práce ČR a České správy sociálního zabezpečení nebo v oblasti dopravně správních agend a podobně, a to zejména ve městech, kde žije větší počet cizinců.

Ochránce proto doporučuje, aby příslušné úřady posilovaly kompetence pracovníků, kteří s cizinci – občany EU přichází do kontaktu, aby byli schopni komunikovat alespoň v základní míře v cizích jazycích, a napomohli tak efektivnější komunikaci s česky nemluvícími cizinci. Úřady by také měly své zaměstnance ke komunikaci v cizích jazycích motivovat, a to především tak, že ve služebním hodnocení lépe ohodnotí zaměstnance, kteří cizí jazyky při komunikaci budou skutečně využívat.

6.3 Komunikace správních orgánů v cizím jazyce

Adresát doporučení: úřady, územně samosprávné celky a jiné orgány a instituce

V souladu se zásadou vstřícnosti⁴⁵ by úřady měly v základní míře reagovat na podání v cizím jazyce. Ochránce je toho názoru, že situace, kdy se osoba obrátí na úřad v jiném jazyce než českém nebo slovenském a úřad na jeho podání nijak nereaguje, není přijatelná.

Minimálním standardem v situaci, kdy úřad obdrží cizojazyčné podání,⁴⁶ podnět⁴⁷ nebo důkazní prostředek, by měla být výzva k odstranění vad podání, v níž by úřad podatele upozornil na nutnost komunikovat s úřadem v jednacím jazyce a dal mu přiměřenou lhůtu k odstranění vady.⁴⁸

Pokud ale pověřené úřední osoby rozumí cizímu jazyku, v němž cizinec komunikuje, případně v němž předkládá důkazní prostředky (zejména listiny), není potřeba trvat na dodání jejich úředně ověřeného překladu. Správní řád správním orgánům upustit od úředně ověřeného překladu umožňuje.⁴⁹ Takový postup bude namísto především v situaci, kdy je ve správním řízení pouze jeden účastník, nebo pokud i další účastníci danému cizímu jazyku rozumí. Při úvaze úřadu, zda požadovat dodání překladu, může hrát roli také charakter cizojazyčné listiny s ohledem na množství a složitost cizojazyčného textu (u listiny obsahující velké množství složitého textu bude požadavek na dodání překladu opodstatněnější než například u formuláře s minimem textu, který je jednoduše srozumitelný).

45 Zakotvené především v ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

46 Ve smyslu § 37 správního řádu.

47 Podnět k zahájení řízení z moci úřední ve smyslu § 42 správního řádu nebo podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu.

48 V souladu s ustanoveními § 45 odst. 2 v případě řízení o žádosti a § 37 odst. 3 správního řádu v případě jiného druhu podání.

49 Ustanovení § 16 odst. 2 správního řádu. Uvedené je v souladu také s judikaturou Nejvyššího správního soudu, viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. dubna 2015, sp. zn. 9 As 12/2014-60.

7. Doporučení v oblasti školství, bydlení a integrace

7.1 Podporovat činnost integračních center nebo krajských či městských center pro cizince, která poskytují poradenství a pomoc cizincům, případně také neziskových organizací

Adresát doporučení: kraje, obce, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo práce a sociálních věcí

Cizinci jsou obecně ve ztížené situaci, pokud se chtějí domáhat svých práv, kvůli nižšímu povědomí o svých právech a povinnostech a možnostech obrany. To platí především pro cizince, kteří v Česku žijí teprve kratší dobu. Centra pro cizince zřizovaná územně samosprávnými celky, Integrační centra, která jsou provozována Správou uprchlických zařízení, a neziskové organizace pomáhají cizincům s právním i sociálním poradenstvím, a přispívají tak bezproblémovému zapojení cizinců do společnosti v Česku. Jejich role je nezbytná a přitom nezastupitelná. Ministerstva a územně samosprávné celky by proto měly jejich činnost podporovat.

7.2 Podporovat vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem

Adresát doporučení: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, zřizovatelé škol

Ochránce má poznatky ze své činnosti, které potvrzuje i analytická zpráva výzkumu předkládaná spolu s tímto doporučením, že v oblasti vzdělávání dětí s odlišným mateřským jazykem přetrvávají problémy.

Pro zapojení dětí migrujících pracovníků do společnosti je nezbytné zajistit, aby se jim dostalo kvalitního vzdělání. V případě dětí s odlišným mateřským jazykem (dále jen „OMJ“), než je čeština, to znamená především zajištění výuky češtiny jako cizího jazyka. Ta je zásadní pro to, aby se tyto děti mohly skutečně zapojit do běžné výuky, a srovnala se tak co možná nejvíce jejich pozice s dětmi, jejichž mateřštinou je čeština. Výuka češtiny pro děti s odlišným mateřským jazykem by měla být dostatečně intenzivní a dostupná. Během běžné výuky by děti měly dostat odpovídající podporu, a to ať už v podobě různých podpůrných opatření (dvojazyčný asistent pedagoga, menší počet žáků ve třídě, aby se pedagog mohl více věnovat dětem s OMJ a podobně), nebo v podobě dalších pracovníků, kteří mohou pomoci při výuce dětí s OMJ a také při začlenění dětí s OMJ do kolektivu a komunikaci s rodiči dětí (např. dvojazyční školní asistenti, interkulturní pracovníci apod.).

Zvláštním tématem jsou úpravy podmínek pro jednotné přijímací zkoušky na střední školy a maturitní zkoušky. Tyto zkoušky jsou koncipovány pro české rodilé mluvčí, proto mají děti s odlišným mateřským jazykem ztíženou pozici i v případě, že na komunikační úrovni ovládají češtinu velmi dobře. V případě maturitních zkoušek mají někteří žáci s OMJ možnost požádat o dílčí úlevy, nicméně týká se to pouze těch, kteří se před konáním zkoušky



vzdělávali na území Česka po dobu kratší než 4 roky.⁵⁰ Přitom podle odborné literatury k osvojení cizího jazyka na takové úrovni, která je nezbytná ke složení zkoušky (tzv. kognitivní či akademický jazyk), je třeba minimálně 5 až 7 let, v některých případech i více.⁵¹ Ještě přísnější jsou pravidla pro skládání jednotné přijímací zkoušky. Žákům, kteří získali předcházející vzdělání ve škole mimo území Česka, se přijímací zkouška z češtiny promine. Ti, kteří získali (jakkoli krátké) předchozí základní vzdělání v Česku, musí jednotnou přijímací zkoušku z češtiny vykonat.⁵² Pro žáky, kteří se v Česku vzdělávali jen krátce, může být tato zkouška nepřekonatelnou překážkou i přes dílčí úlevy, které mohou dostat na základě doporučení školského poradenského zařízení jakožto žáci se speciálními vzdělávacími potřebami.⁵³

Z těchto důvodů je žádoucí změna právní úpravy, která by změnila podmínky konání zkoušek pro děti s odlišným mateřským jazykem tak, aby bylo adekvátně zohledněno, jakou dobu obvykle trvá osvojit si jazyk na úrovni, která je nezbytná pro úspěšné zvládnutí zkoušky. Současné nastavení podmínek může vést k tomu, že žáci s odlišným mateřským jazykem i přes dobrou znalost češtiny na komunikační úrovni a velkou osobní snahu nejsou schopni zkoušky úspěšně složit, předčasně vypadávají ze vzdělávacího systému, což má přímý negativní dopad na jejich profesní uplatnění, životní úroveň a integraci do společnosti.

7.3 Dostupnost obecního bydlení pro občany EU

Adresát doporučení: obce, Ministerstvo vnitra

Pozice občanů EU hledajících bydlení na soukromém trhu může být kvůli jejich státní příslušnosti nebo horší znalosti češtiny ztížena, o to větší význam má pro občany EU obecní bydlení. Dostupné bydlení pro občany EU je možno zajistit jen díky kombinaci nediskriminačního nastavení podmínek pro přidělování bytů a dostatečné velikosti bytového fondu v jednotlivých obcích.

Obecní byty by měly být dostupné pro všechny občany EU, kteří žijí v Česku. Jejich pozice coby žadatelů o obecní byt by se neměla lišit od pozice českých občanů, kteří žádají o obecní byt.⁵⁴ Obce by proto měly nastavit své podmínky pro přidělování obecních bytů tak, aby byly stejné jak pro české občany, tak pro občany jiných států Evropské unie.

Obce by měly vést v patrnosti také skutečnost, že trvalý pobyt u cizinců (včetně občanů EU) je odlišným institutem od trvalého pobytu ve smyslu zákona o evidenci obyvatel. Trvalý

50 Žákovi s OMJ se může prodloužit doba konání didaktického testu z českého jazyka a literatury o 30 minut a má možnost použít překladový slovník. Viz § 20 odst. 4 školského zákona ve spojení s § 5 odst. 2 vyhlášky 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, ve znění pozdějších předpisů.

51 Údaje vycházejí z tzv. teorie ledovce kanadského učitele a výzkumníka J. Cumminse. Shrnutí dostupné např. z: <https://www.inkluzivniskola.cz/kdo-odkud-prichazi-do-cr/teorie-ledovce>. Dle informací ochránce výzkumné údaje pro české jazykové prostředí bohužel nejsou k dispozici.

52 Ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona.

53 Navýšení časového limitu pro vypracování testu, využití slovníku. Viz ustanovení § 13 vyhlášky č. 353/2016 Sb., o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání.

54 Ustanovení čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 9 odst. 2 nařízení o volném pohybu pracovníků.



pobyt ve smyslu zákona o evidenci obyvatel se eviduje jen u občanů České republiky a označuje adresu pobytu občana na území České republiky, která je vedena v základním registru obyvatel.⁵⁵ Trvalý pobyt ve smyslu zákona o evidenci obyvatel tedy má především evidenční funkci. Zatímco trvalý pobyt podle zákona o pobytu cizinců je druhem pobytového oprávnění na území České republiky, které se uděluje cizincům, a to jak občanům států Evropské unie, tak třetích států, za splnění zákonem vymezených podmínek. Občanům Evropské unie se vydává povolení k trvalému pobytu zpravidla až po 5 letech nepřetržitého pobytu na území Česka.⁵⁶ U cizinců pobývajících na území Česka plní evidenční funkci místo hlášeného pobytu.⁵⁷ Jinými slovy, ekvivalentem trvalého pobytu u českých občanů je u cizinců místo hlášeného pobytu. Pokud chce obec poskytovat obecní bydlení pouze osobám, které mají k obci prokazatelný vztah tím, že v ní bydlí a jsou v ní úředně nahlášeny k pobytu, měla by jako kritérium tohoto vztahu u cizinců používat místo hlášeného pobytu, nikoli trvalý pobyt.

Ministerstvo vnitra provádí dozor nad samostatnou působností obcí, do níž spadá i poskytování obecního bydlení. Ochránce proto doporučuje Ministerstvu vnitra, aby i nadále věnovalo pozornost podmínkám pro přidělování bytů, které mohou cizince – občany EU znevýhodňovat, a v případech zjištěného pochybení využilo svá dozorová oprávnění podle zákona o obcích.⁵⁸

7.4 Podporovat kurzy češtiny pro cizince

Adresát doporučení: kraje, obce s větším počtem cizinců, Ministerstvo vnitra

Nízká znalost českého jazyka je pro cizince – občany EU mnohdy bariérou jak v pracovním, tak v mimopracovním životě. Zejména ti, kteří jsou v Česku usazeni dlouhodobě, mohou mít zájem zlepšit se v češtině.

Stát ve spolupráci s obcemi a kraji by měl zajistit dostupnost kurzů češtiny pro cizince. Jazykové kurzy češtiny pro cizince sice poskytují komerční jazykové školy, je nicméně žádoucí, aby nabídku komerčních jazykových škol doplňovaly také kurzy organizované či podporované obcí či kraji, případně státem (například integračními centry, která spadají pod Ministerstvo vnitra). Důvodem je především to, že stát, obce a kraje mohou jednak poskytovat kurzy zdarma či za sníženou úplatu, a jednak kompenzovat nedostatečnou nabídku kurzů v některých lokalitách, a tím zvyšovat přístupnost kurzů pro různé skupiny cizinců. Ochránce proto doporučuje, aby adresáti tohoto doporučení monitorovali nabídku jazykových kurzů pro cizince na svém území a poptávku po nich a přizpůsobovali tomu nabídku jimi organizovaných kurzů.

⁵⁵ Ustanovení § 10 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Ustanovení § 87g odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ Ustanovení § 93 zákona o pobytu cizinců.

⁵⁸ Ustanovení § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

7.5 Podpora integrace cizinců – občanů EU na lokální úrovni

Adresát doporučení: obce

Z dřívějších výzkumů zaměřených na integraci cizinců do společnosti plyne, že velký význam pro jejich zapojení do života ve společnosti a bezkonfliktní soužití s majoritou má postoj a aktivita místních samospráv. Postoj místních samospráv může vztahy mezi cizinci a majoritou ovlivnit jak pozitivním, tak negativním směrem. Ukazuje se, že pozitivní vliv mají především různé kulturní a společenské aktivity sblížující cizince a majoritní společnost, dále aktivní zapojování cizinců do života a správy věcí veřejných v lokalitě a aktivní podpora diskuse o společných tématech. Významnou roli v tomto mohou sehrát také školy, zejména základní. Díky kontaktu s rodiči dětí mohou školy rodiče-cizince jednodušeji vtáhnout do společenského a kulturního dění v lokalitě. Naopak negativní vliv na atmosféru ve společnosti má nálepkování cizinců jako zdrojů problémů a kriminality.⁵⁹

Ochránce proto doporučuje, aby obce, v nichž žije větší počet cizinců, s tématem migrace a integrace cizinců pracovaly a snažily se cizince pomocí různých opatření zapojit do společenského života v lokalitě. Užitečné je zejména pořádání kulturních akcí a dále také pomoc s překonáváním bariér, jimž čelí (např. jazyková bariéra, nižší právní povědomí, apod.).

59 Průzkum sociální situace cizinců na území Hl. m. Prahy, Závěrečná zpráva projektu. Poradna pro integraci, o. s., Organizace pro pomoc uprchlíkům, o. s., Praha, 2010, s. 50-51, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/pruzkum_socialni-situace-cizincu-1-.pdf; Analýza cizinců v Městské části Praha 4, Výzkumná zpráva. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje a Multikulturní centrum Praha. 2015, s. 51-63, dostupné z: <https://metropolevsech.eu/wp-content/uploads/2019/07/Analýza-cizincu-v-mestske-casti-Praha-4-2015.pdf>.