



ZÁPIS Z KULATÉHO STOLU „SPOLEČNĚ PROTI DISKRIMINACI“

Diskusní skupina: **Užívání antidiskriminačního zákona inspekčními orgány**

16. května 2018

Účastnice a účastníci:

Šabatová Anna	veřejná ochránkyně práv
Slováček David	Kancelář veřejného ochránce práv
Bazalová Veronika	Kancelář veřejného ochránce práv
Nehudková Eva	Kancelář veřejného ochránce práv
Kvasnicová Jana	Kancelář veřejného ochránce práv
Bartík Václav	Česká národní banka
Ryndová Alžběta	Česká národní banka
Havíř Aleš	Česká obchodní inspekce
Hlatká Daniela	Česká obchodní inspekce
Turza Vlastimil	Česká obchodní inspekce
Borkovcová Irena	Česká školní inspekce – Jihomoravský insp.
Hlaváček Michal	Česká školní inspekce – Olomoucký insp.
Sasín Tomáš	Česká školní inspekce - ústředí
Žilka Libor	Česká školní inspekce – Zlínský inspektorát
Castorena Sanchez Vrábková Jiřina	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Hondlíková Kristýna	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Černá Milena	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Manduřáková Lenka	Ministerstvo průmyslu a obchodu
Hrzal Ladislav	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
Šplíchal Jan	Ministerstvo vnitra
Bartošová Andrea	Ministerstvo vnitra
Veselý Miroslav	Ministerstvo vnitra
Hahn Rudolf	Státní úřad inspekce práce
Kellnerová Alžběta	Státní úřad inspekce práce
Solnická Dalimila	Státní úřad inspekce práce

David Slováček z Kanceláře veřejného ochránce práv přivítal přítomné a představil se jako moderátor této diskusní skupiny. Podotkl, že sám se antidiskriminačním zákonem příliš nezabývá a nezná ho dokonale, což může být pozitivem pro jeho roli moderátora a může tak pokládat i takzvaně hloupé otázky. Poprosil přítomné o stručné představení.

Ladislav Hrzal z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy poslední přibližně rok a půl zastává pozici školského ombudsmana. Uvedl, že tato jeho pozice neobnáší žádné formální kompetence, ale podnětů a práce je víc než dostatek.

Milena Černá z Ministerstva práce a sociálních věcí uvedla, že se podílí na projektu zabývajícím se politikou stárnutí. Diskriminace starších osob je velmi častá, a z tohoto důvodu se účastní dnešního kulatého stolu. Jako zajímavost uvedla, že hranice stáří se stále posouvá – v současnosti zaměstnavatelé považují za staré osoby nad 45 let věku.

Kristýna Hondlíková pracuje také na Ministerstvu práce a sociálních věcí, konkrétně na projektu 22 % k rovnosti.

Jiřina Castorena Sanchez Vrábková je na Ministerstvu práce a sociálních věcí garantkou pracovní skupiny pro vytvoření Metodiky pro kontrolu rovného odměňování žen a mužů, jež je součástí projektu 22 % k rovnosti. Podle nově vytvořené metodiky pro inspektoráty práce budou moci inspektoři a inspektorky práce účinně kontrolovat platovou nerovnost mezi ženami a muži na pracovištích.

Lenka Mandul'áková přijela z Ministerstva průmyslu a obchodu, které je nadřízeným orgánem České obchodní inspekce – což je také důvodem její přítomnosti na dnešním kulatém stole.

Miroslav Veselý reprezentuje odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Tento odbor dozoruje oblast samostatné působnosti obcí a krajů. Předmětem kontroly někdy bývá i nerovný přístup obcí k některým občanům či neobčanům. Ze stejného odboru přijeli i jeho kolegové **Andrea Bartošová** a **Jan Šplíchal**.

Dále se představil **Libor Žilka** ze Zlínského inspektorátu České školní inspekce. Ve své práci se zaměřuje převážně na ústavní výchovu.

Jan Šplíchal z Ministerstva vnitra uvedl, že se na odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra věnuje posuzování pravidel obcí pro přidělování bytů z hlediska možné diskriminace. Obce nemají povinnost tato pravidla vydávat, ale podle jeho zkušenosti přibližně nadpoloviční většina obcí má v tomto nerovný přístup k občanům. Nejčastěji se jedná o jiné důvody než o ty, které jsou uvedeny v antidiskriminačním zákoně, jako např. předchozí trestná činnost či přestupek nebo občanství ČR. Velmi rád by otevřel diskusi k tomuto problému.

Dále se stručně představil **Michal Hlaváček** z Olomouckého inspektorátu České školní inspekce.

Irena Borkovcová z Jihomoravského inspektorátu České školní inspekce uvedla, že otázka rovného přístupu ke vzdělání je zásadou výslovně uvedenou ve školském zákoně, proto ji běžně kontrolují a posuzují. S problematikou rovného zacházení se setkávají poměrně často.

Tomáš Sasín pracuje v právním týmu na ústředí České školní inspekce v Praze. Řeší tedy zejména složitější případy, které se dostanou až na ústředí.

Rudolf Hahn stručně představil sebe a své kolegyně **Alžbětu Kellnerovou** a **Dalimilu Solnickou** ze Státního úřadu inspekce práce. Zabývají se diskriminací na poli zaměstnávání.

Vlastimil Turza z České obchodní inspekce je vedoucím právního oddělení ústředního inspektorátu, které řeší odvolání proti prvostupňovým rozhodnutím, zastupuje ČOI před správními soudy a podílí se na vytváření metodik pro oblastní inspektoráty. Představil krátce i své kolegy **Danielu Hlatkou** z právního oddělení a **Aleše Havíře**, ředitele odboru kontroly inspektorátu Jihomoravského a Zlínského.

Jako poslední se představili **Alžběta Ryndová** a **Václav Bartík** z České národní banky, kteří se věnují ochraně spotřebitele v bankovních vztazích. Podle Václava Bartíka se diskriminace v bankovním sektoru nevyskytuje.

David Slováček poděkoval přítomným za jejich představení a nadnesl téma diskuse. Rezortní předpisy jednotlivých inspekčních orgánů upravují zákaz diskriminace každý jinak, což je v praxi komplikované, a to jak pro laickou veřejnost a adresáty norem, tak pro pracovníky inspekčních orgánů. Předmětem dnešní debaty je probrat, jakou vazbu na antidiskriminační zákon uplatňují jednotlivé inspekční orgány ve své praxi – zda a v jakém rozsahu antidiskriminační zákon aplikují, či zda se spokojují pouze s aplikací svého rezortního předpisu, a z jakého důvodu tak postupují. Cílem setkání je zjistit, jaký je názor přítomných představitelů jednotlivých inspekčních orgánů. Představil přítomné zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv, které si připravily krátké prezentace pro jednotlivé oblasti.

Jana Kvasnicová připomněla jedno z doporučení, které vzešlo z výzkumu veřejné ochránkyně práv „*Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti*“ z roku 2015, a sice doporučení č. 14 „*pečlivě odůvodňovat kontrolní zjištění a rozhodnutí správních orgánů zejména s ohledem na diskriminační důvody, formy diskriminace a přípustné formy rozdílného zacházení.*“ Toto doporučení vychází z principu přesvědčivého správního rozhodování. Dále shrnula právní úpravu, která se vztahuje k působnosti inspekčních orgánů na poli diskriminace (podrobně viz prezentace).

Eva Nehudková krátce shrnula právní úpravu oblasti práce a zaměstnávání. Lidé se s námitkou diskriminace na veřejnou ochránkyni práv obracejí nejvíce právě v této oblasti. Nejčastěji namítají tzv. jiný důvod než důvody vymezené v antidiskriminačním zákoně, a druhým nejčastěji namítaným důvodem je zdravotní postižení. Zákaz diskriminace upravují zákoník práce a zákon o zaměstnanosti, které nyní obsahují nový širší a neuzavřený výčet chráněných důvodů. Definici diskriminace a další pojmy však nadále obsahuje pouze antidiskriminační zákon. Zádrhelem této novely je, že se současně nezměnily procesní předpisy, resp. se nerozšířila právní úprava pro sdílení důkazního břemene v občanském soudním řádu.

Veronika Bazalová shrnula oblast vzdělávání. Dodržování právních předpisů, které se vztahují k této oblasti, kontroluje Česká školní inspekce. Školský zákon obsahuje zásadu rovného přístupu ke vzdělávání, chybí v něm však konkrétní právo žáka nebýt diskriminován a konkrétní povinnost školy nediskriminovat – to je předmětem úpravy antidiskriminačního zákona. Veronika Bazalová následně krátce shrnula, co mohou inspekční orgány čerpat z antidiskriminačního zákona – zejména definice forem diskriminace, které v rezortních předpisech nenajdeme, taxativní seznam diskriminačních důvodů, přiměřená opatření pro osoby se zdravotním postižením, přípustné formy rozdílného zacházení a definice dalších souvisejících pojmů – např. odměňování či zdravotního postižení. Závěrem připomněla původ vzniku antidiskriminačního zákona, kdy zákonodárce stál před rozhodnutím, zda novelizovat celou řadu rezortních předpisů, či přijmout jeden zastřešující předpis pro ochranu před diskriminací.

Eva Nehudková posléze předestřela, v čem může antidiskriminační zákon inspekčním orgánům pomoci při právní kvalifikaci nějakého jednání. Poskytuje definice jednotlivých forem diskriminace, a také testy pro vyhodnocení, zda se o diskriminaci v konkrétním případě jedná či nikoli. Přiblížila test přímé diskriminace a specifika přípustného nerovného zacházení v pracovní oblasti a v ostatních oblastech (blíže viz prezentace).

Veronika Bazalová výklad doplnila o test nepřímé diskriminace a úpravu povinnosti přijmout přiměřené opatření pro osoby se zdravotním postižením (také viz prezentace). V obou případech se jedná o právní úpravu, kterou v rezortních předpisech nenalezneme.

David Slováček zopakoval, že v jednotlivých rezortních předpisech jsou značné rozdíly, a jsou zde otázky, zda a v jakém rozsahu v jednotlivých případech využít úpravu v antidiskriminačním

zákoně. Požádal přítomné zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv o předložení ilustračních případů – kazuistik.

Jana Kvasnicová předestřela příklad 1 (viz prezentace). Dotázala se přítomných, zda by podle jejich názoru bylo v tomto případě užitečné použití antidiskriminačního zákona, a zda by bylo samo o sobě jinak zřejmé, že došlo k nerovnému zacházení.

Aleš Havíř k předloženému případu podotkl, že nebylo prokázáno pochybení ze strany poskytovatele, a tedy nebylo právně co konstatovat, a proto nebylo ani možné použití antidiskriminační zákon.

Vlastimil Turza k tomu podotkl, že se v určitém slova smyslu jednalo o zlomový případ, jelikož právě z důvodu úpravy obsažené v antidiskriminačním zákoně došlo ke změně právního názoru České obchodní inspekce, když na základě definice obtěžování jako formy diskriminace v antidiskriminačním zákoně se Česká obchodní inspekce rozhodla případ šetřit, což původně odmítla s tím, že k diskriminaci spotřebitelky nedošlo (nákup jí byl umožněn).

Jan Šplíchal doplnil, že daný případ může mít i trestněprávní rovinu, protože došlo k obvinění spotřebitelky z přestupku krádeže a k přivolání Policie ČR.

Aleš Havíř připomněl, že narážky na etnicitu namítala spotřebitelka, poskytovatel to popřel.

David Slováček přítomné požádal, aby příliš nezabíhali do detailů případu, protože o ty v diskusi tolik nejde – cílem diskuse je zabývat se praktickými otázkami aplikace antidiskriminačního zákona.

Podle **Aleše Havíře** je v takovémto případě aplikace antidiskriminačního zákona na místě.

Jan Šplíchal podotkl, že je běžnou praxí, že bezpečnostní agentury v obchodech nakupující škatulkují podle barvy pleti.

Podle **Václava Bartíka** je třeba nejprve zjistit skutkový stav, a až posléze je možné zkoumat, zda na situaci aplikovat antidiskriminační zákon. Ten je podle jeho názoru dobrým vodítkem.

Jana Kvasnicová na příkladu č. 4 (viz prezentace) poukázala na skutečnost, že Česká národní banka na rozdíl od České obchodní inspekce výklad § 6 zákona o ochraně spotřebitele zužuje toliko na diskriminační důvody podle antidiskriminačního zákona. Česká obchodní inspekce své pole působnosti vnímá šířeji a zabývá se i jinými důvody a formami rozlišování. Připomněla, že k této otázce neexistuje žádné jasné stanovisko a opakovaně se na toto téma na kulatých stolech vede diskuse. Na příkladech č. 2 a 3 (viz prezentace) dále Jana Kvasnicová ilustrovala, jak Česká obchodní inspekce výslovně pracovala s antidiskriminačním zákonem.

David Slováček shrnul, že u České obchodní inspekce je tedy zjevně pravidlem, že antidiskriminační zákon aplikuje. Chráněné důvody však vnímá šířeji.

Vlastimil Turza připomněl, že s připravovanou novelizací zákona o ochraně spotřebitele je do budoucna velká otázka, jak má být § 6 výhledově upraven.

Eva Nehudková následně předestřela některé případy z oblasti zaměstnání. V příkladu č. 5 (viz prezentaci) oblastní inspektorát nejprve s odkazem na antidiskriminační zákon konstatoval znevýhodnění zaměstnanců, kteří nejsou v produktivním věku, a uložil zaměstnavateli pokutu, ale po odporu kontrolované osoby správní řízení zastavil. Inspektorát se vůbec nevypořádal s otázkou, zda by se mohlo jednat o přípustnou formu rozdílného zacházení

dle antidiskriminačního zákona. Dotázala se přítomných, zda se domnívají, že případná hlubší argumentace antidiskriminačním zákonem by mohla v tomto případě přispět k přesvědčivosti závěru inspektorátu o pochybení zaměstnavatele, a že by nemuselo dojít k přehodnocení případu.

Rudolf Hahn konstatoval, že daný případ nezná, jelikož se řešil na úrovni oblastního inspektorátu. Připomněl, že ustanovení v kolektivních smlouvách, které zaměstnance dělí do nějakých skupin, jsou komplikovaná otázka. Ostatně Státní úřad inspekce práce na toto téma vedl v nedávné době jednání s veřejnou ochránkyní práv. Zaměstnavatelé jsou odpovědní za nerovné zacházení, ale nikoli za obsah kolektivních smluv, které jsou specifickým pramenem práva.

David Slováček připomněl, že cílem dnešní debaty není diskuse o tom, zda to byl špatný nebo dobrý závěr. Cílem je čistě technicky probrat používání ustanovení antidiskriminačního zákona při argumentaci a hodnocení v kontrolních zprávách. Je zřejmé, že inspektorát částečně aplikoval antidiskriminační zákon, ale neprovedl test přípustného nerovného zacházení. Dotázal se, zda je možné, že by byl výsledek případu jiný, kdyby inspektorát test použil.

Podle **Aleše Havíře** se inspektorát zřejmě k aplikaci testu ani nedostal. Připomněl, že neexistuje právní definice produktivního věku.

Eva Nehudková namítla, že inspektorát test mohl použít již ve fázi vydání příkazu, což neudělal.

Podle **Václava Bartíka** jsou v případě zjevné hned tři právní lapsusy a kontrola neměla být vůbec zahájena. Text kolektivní smlouvy totiž vůbec nemá diskriminační potenciál, je to jenom text. Právním posouzením případu bychom si mohli ušetřit celé správní řízení, jelikož právníkovi musí být jasné, že je to případ o ničem a není tam žádná diskriminace.

Rudolf Hahn se připojil s tím, že mu tato debata připomíná nedávnou debatu se zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv k diskriminačním ustanovením kolektivních smluv. Text kolektivní smlouvy je toliko nerealizovaný úmysl, k diskriminaci někoho jím nedochází.

David Slováček požádal, aby účastníci diskusi drželi v obecné rovině aplikace antidiskriminačního zákona, a neřešili dílčí jednotlivá témata. Je třeba používat společný jazyk, jinak bude obtížné se navzájem domluvit. Dále je cílem také to, aby orgány případně uspěly se svými rozhodnutími (a jejich odůvodněními) před správními soudy.

Eva Nehudková představila další případ z oblasti zaměstnávání – příklad č. 6, ve kterém zaměstnavatel vydal dokument, který inspektorát posoudil jako pokyn k diskriminaci a konstatoval porušení povinnosti zaměstnavatele zajišťovat rovné zacházení. Na příkladu ilustrovala, že argumentace antidiskriminačním zákonem inspektorátu při formulaci závěru pomohla. V příkladu č. 7 (pracovní inzerce znevýhodňující Romy, viz prezentace) oproti tomu inspektorát argumentaci opřel jen o zákon o zaměstnanosti a antidiskriminační zákon necitoval.

David Slováček se dotázal, zda orgány inspekce práce vnímají potřebu sjednotit se v aplikaci antidiskriminačního zákona

Rudolf Hahn konstatoval, že přístup jednotlivých inspektorátů je skutečně leckdy rozdílný a úplně sjednotit ho nelze. Inspektoři mají tendenci používat spíše kvalifikaci přestupků vymezených v zákoně o zaměstnanosti a v zákoně o inspekci práce. Antidiskriminační zákon využívají minoritně, protože ho tak podrobně neznají. Podle jeho názoru, pokud se i tak dosáhne

cíle (potrestání kontrolované osoby), tak je to ostatně jedno. Jde zejména o cíl, a tím je, aby se kontrolované osoby závadného jednání nedopouštěly, argumentace není tolik důležitá.

David Slováček se dotázal ostatních přítomných, zda se domnívají, že procesně, při soudním přezkumu rozhodnutí bude nezbytné tuto argumentaci mít, aby rozhodnutí soud neshodil. Zmínil, že například rozhodnutí České obchodní inspekce bývají často předmětem soudního přezkumu.

Aleš Havíř se domnívá, že tuto argumentaci je třeba uvést. Připustil však, že v případě příkazu není ještě potřeba mít rozsáhlé zdůvodnění. Teprve pokud podá kontrolovaná osoba odpor, musí kontrolní orgán více argumentovat.

Podle názoru **Václava Bartíka** dobře udělaný a vyargumentovaný příkaz postačí při podání odporu pouze překlopit do rozhodnutí.

David Slováček připomněl, že díky zákonodárci čelíme řadě úskalí, jelikož právní úprava je nepřehledná, protože každý rezort má v oblasti ochrany před diskriminací jinak podrobnou úpravu.

Jan Šplíchal připomněl, že v devadesátých letech Kancelář prezidenta republiky hledala poradce pro romské záležitosti, a jako podmínku v inzerátu uváděla, že uchazeč musí být Rom. Podle jeho názoru je to jednoznačně diskriminační.

Eva Nehudková připomněla, že záleží na povaze a náplni práce na této pozici.

Milena Černá řekla, že její zkušenost je taková, že pokud se pracuje s národnostní menšinou, je dobré mít styčného důstojníka, který je příslušníkem této menšiny, protože menšina k němu má větší důvěru. Proto podle ní je racionální důvod pro takový požadavek u této pozice.

David Slováček znovu požádal o nezabíhání do detailů případů, protože je potřeba ještě probrat oblast školství.

Veronika Bazalová následně prezentovala příklad č. 9 – segregaci žáků v ZŠ Krásná Lípa (viz prezentaci). Česká školní inspekce konstatovala porušení zásady rovného přístupu ke vzdělání. Dotázala se přítomných zástupců České školní inspekce, jaký je jejich názor, a zda se domnívají, že by jim v případě pomohla argumentace antidiskriminačním zákonem.

David Slováček se k dotazu připojil s tím, zda je argumentace zásadou v takovémto případě dostačující, a zda by nebyla jistější cesta argumentace přes jasné konstatování porušení konkrétního pravidla v antidiskriminačním zákoně.

Podle **Ireny Borkovcové** je zásada skutečně obecná. Proto Česká školní inspekce vždy musí přesně uvést, v čem konkrétně k porušení této zásady ze strany školy došlo. Pro potřeby České školní inspekce je zásada dostačující. Z antidiskriminačního zákona může Česká školní inspekce použít terminologii, ale nemůže jím argumentovat, protože se nejedná o školský předpis.

David Slováček se dotázal, jestli by přece jen nebylo jistější a bezpečnější použít zákon s jasně formulovaným pravidlem a povinností, než se opírat o obecnou zásadu.

Irena Borkovcová odpověděla, že antidiskriminační zákon Česká školní inspekce může použít jen podpůrně, nemůže konstatovat jeho porušení v protokolu o kontrole.

Michal Hlaváček podotkl, že ředitel školy zodpovídá za dodržování školského zákona, ne dalších jiných mimorezortních předpisů.

David Slováček dosavadní debatu shrnul s tím, že je zde více okruhů, u nichž vyvstává otázka, co z antidiskriminačního zákona aplikovat. Jsou to důvody, definice forem diskriminace, definice dalších pojmů a testy diskriminace. Poslední částí tohoto diskusního bloku je proto judikatura českých správních soudů, abychom mohli porovnat, jak se soudy k aplikaci antidiskriminačního zákona v činnosti inspekčních orgánů staví.

Jana Kvasnicová na kauze „Měl jsem se líp učit“ ukázala, že Nejvyšší správní soud konstatoval, že je třeba vycházet z antidiskriminačního zákona, podle kterého je obtěžování formou diskriminace. V dalším případě zákazu vstupu dětí do restaurace byl antidiskriminační zákon také použit, konkrétně pak použití definice diskriminace z důvodu rodičovství jako diskriminace z důvodu pohlaví. V případě „Anexe Krymu“ (viz prezentace) krajský soud České obchodní inspekci vytkl, že použila diskriminační důvody mimo důvody vymezené antidiskriminačním zákonem. Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ale konstatoval, že antidiskriminační zákon automaticky nezužuje ochranu spotřebitele pouze na vymezené důvody, ale má se používat jako východisko co do definic a pojmů. Správní orgán by si měl vytvořit test diskriminace a přiměřenosti. Krajský soud při druhém posouzení případu vytvořil vlastní test přiměřenosti v souladu s judikaturou Ústavního soudu. Tento test odpovídá testu obsaženému v antidiskriminačním zákoně (§ 7 odst. 1).

David Slováček následně shrnul závěry vyplývající z judikatury. Nejvyšší správní soud jasně řekl, že ochrana spotřebitele může být bezbřehá, chráněným důvodem může být cokoli, jedná se o potenciální diskriminaci a je třeba provést test. Důvody z antidiskriminačního zákona podle soudů nelze brát výlučně. V případě jednotlivých forem diskriminace soudy říkají, že se antidiskriminační zákon má používat. V případě ostatních pojmů a testů soudy používají úpravu obsaženou v antidiskriminačním zákoně. Rozhodně to však zatím není nic jednoznačného a pevného. Co můžou udělat všichni přítomní je snaha psát svá rozhodnutí tak, aby před soudy obstála.

Veronika Bazalová v této souvislosti poukázala na právní jistotu kontrolovaných osob. Právní hodnocení by mělo být očekávatelné.

David Slováček se domnívá, že žádoucí je postupná konvergence tak, aby kontrolní orgány s instrumentáři antidiskriminačního zákona čím dál více pracovaly. Všichni by si tím ušetřili dost práce a také debat o tom, v jakém jazyce o těchto věcech hovořit. Ukončil diskusi a přítomným poděkoval za jejich podnětnou účast.