

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2015,

kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ Změna zákona o Veřejném ochránci práv

Čl. I

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění zákona č. 265/2001 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 381/2005 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 129/2008 Sb., zákona č. 314/2008 Sb., zákona č. 198/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 427/2010 Sb., zákona č. 303/2011 Sb. a zákona č. 396/2012 Sb., se mění takto:

1. V § 1 se odstavec 8 včetně poznámky pod čarou č. 1a zrušuje.
Dosavadní odstavec 9 se označuje jako odstavec 8.
2. V § 1 odst. 8 se slovo „tento“ zrušuje.
3. V § 10 odstavec 1 zní:
„(1) Každý má právo obrátit se na ochránce s písemným podnětem; podnět lze učinit také ústně do protokolu.“.
4. V § 11 odst. 1 písm. a) se slova „(§ 10 odst. 1)“ zrušují.
5. V § 12 odst. 1 se slova „podnět odloží“ nahrazují slovy „se podnětem dále nezabývá“.
6. V § 12 odstavce 2 a 3 znějí:
„(2) Ochránce se podnětem nemusí dále zabývat, pokud
 - a) náležitosti podle § 11 nebyly doplněny ani ve stanovené lhůtě,
 - b) je podnět neopodstatněný,
 - c) namítané pochybení úřadu nemohlo mít vliv na výsledek jednání úřadu nebo jde o věc nepatrného významu,

- d) od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku,
- e) věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta, nebo
- f) jde o opakovaný podnět v téže věci, ve kterém nejsou uvedeny nové skutečnosti.

(3) Pokud se ochránce podnětem nebude dále zabývat, písemně o tom vyrozumí stěžovatele a ve vyrozumění mu sdělí důvody tohoto postupu.“.

7. § 14 zní:

„§ 14

Pokud ochránce nepostupuje podle § 12 nebo 13, vyrozumí stěžovatele o tom, že se podnětem bude dále zabývat.“.

8. V § 15 odst. 1 úvodní části ustanovení se slova „provádět šetření spočívající v“ zrušují.

9. V § 15 odst. 1 písm. a) se slovo „nahlížení“ nahrazuje slovem „nahlížet“.

10. V § 15 odst. 1 písm. b) se slova „kladení otázek“ nahrazují slovy „klást otázky“.

11. V § 15 odst. 1 písm. c) se slovo „rozmluvě“ nahrazuje slovem „hovořit“.

12. V § 15 odst. 4 větách první a třetí se slovo „šetření“ nahrazuje slovem „postupu“.

13. § 16 zní:

„§ 16

Všechny úřady, jiné státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci součinnost, kterou si v souvislosti s výkonem své působnosti vyžádá.“.

14. V § 16a odst. 3 písmeno h) zní:

„h) omezení svéprávnosti,“.

15. V § 16a odst. 3 se za písmeno i) vkládá nové písmeno j), které zní:

„j) datum a místo vzniku registrovaného partnerství,“.

Dosavadní písmena j) a k) se označují jako písmena k) a l).

16. V § 16a odst. 4 písmeno i) zní:

„i) omezení svéprávnosti,“.

17. V § 16a odst. 4 se za písmeno j) vkládá nové písmeno k), které zní:

„k) datum a místo vzniku registrovaného partnerství,“.

Dosavadní písmena k) až m) se označují jako písmena l) až n).

18. V § 17 se slovo „šetřením“ zrušuje a slova „písemně o tom vyrozumí“ se nahrazují slovy „vyrozumí o tom“.

19. V § 18 odst. 1 se slovo „šetřením“ zrušuje a slova „ve lhůtě 30 dnů“ se nahrazují slovy „v přiměřené lhůtě stanovené ochráncem“.

20. V § 18 se doplňuje odstavec 3, který zní:

„(3) Opatření k nápravě může ochránce navrhnout již ve výzvě podle odstavce 1. Závěrečné stanovisko v takovém případě již nemusí sdělovat.“.

21. V § 20 odst. 1 se za slovo „stanoviska“ vkládají slova „nebo výzvy podle § 18 odst. 1 obsahující návrh opatření k nápravě“ a za slovo „ochránci,“ se vkládají slova „zda a“.

22. V § 21a odst. 1 se slova „platí ustanovení“ nahrazují slovy „se použijí“.

23. V § 21a odstavce 3 a 4 znějí:

„(3) Ochránce po návštěvě zařízení nebo po více souvisejících návštěvách vyzve zařízení, aby se k jeho zjištění, doporučením nebo návrhům opatření k nápravě vyjádřilo v přiměřené lhůtě stanovené ochráncem. Takto může ochránce vyzvat i zřizovatele zařízení nebo příslušné úřady.

(4) Shledá-li ochránce vyjádření podle odstavce 3 dostatečným, zařízení, popřípadě jeho zřizovatele nebo příslušné úřady o tom vyrozumí. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo po marném uplynutí lhůty může postupovat obdobně podle § 20 odst. 2.“.

24. V § 21a se za odstavec 4 vkládá nový odstavec 5, který zní:

„(5) Ochránce po provedeném sledování vyhoštění může vyzvat příslušné úřady nebo zařízení, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřily k jeho zjištění, doporučením nebo návrhům opatření k nápravě. Shledá-li ochránce jejich vyjádření dostatečnými, úřady nebo zařízení o tom vyrozumí. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo po marném uplynutí lhůty může postupovat obdobně podle § 20 odst. 2.“.

Dosavadní odstavec 5 se označuje jako odstavec 6.

CELEX: 32008L0115

25. V § 21b se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňují se odstavce 2 a 3, které včetně poznámky pod čarou č. 6 znějí:

„(2) Při plnění úkolu podle odstavce 1 písm. a) a b) je ochránce oprávněn požádat o součinnost státní orgány a dále osoby, kterým zvláštní právní předpisy⁶⁾ ukládají povinnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací. Tyto orgány a osoby jsou povinny ochránci ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace a vysvětlení, předložit písemnosti a sdělit stanovisko k otázkám týkajícím se případu.

(3) Orgány a osoby uvedené v odstavci 2 ochránce vyrozumí o svých zjištěních.

- 6) Například zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.“

26. V § 22 odst. 2 větě druhé se slovo „platí“ nahrazuje slovem „se použije“.

27. V § 22 odstavec 3 včetně poznámky pod čarou č. 7 zní:

„(3) Ochránce je oprávněn podávat návrhy na zahájení řízení nebo jiné návrhy, stanoví-li tak zvláštní zákon⁷⁾.“

⁷⁾ § 64 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

§ 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

§ 4b odst. 1 a § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

§ 10 odst. 2 zákona 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.“.

28. V § 23 odstavec 2 zní:

„(2) Ochránce seznamuje veřejnost se svou činností podle tohoto zákona a s poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly; § 20 odst. 2 písm. b) se použije přiměřeně.“.

29. V § 25 odst. 5 se slovo „hledí“ se nahrazuje slovem „nehledí“.

30. V § 25 odst. 6 se věta první nahrazuje větou „Ochránce může pověřit zaměstnance Kanceláře plněním úkolu při výkonu své působnosti.“.

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Podané podněty, které nebyly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vyřízeny podle § 12 a 13 zákona č. 349/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo na jejich základě nebylo zahájeno šetření podle § 14 zákona č. 349/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, vyřídí veřejný ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.
2. Šetření zahájená podle zákona č. 349/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí veřejný ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

ČÁST DRUHÁ

Změna občanského soudního řádu

Čl. III

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 36/1967 Sb., zákona č. 158/1969 Sb., zákona č. 49/1973 Sb., zákona č. 20/1975 Sb., zákona č. 133/1982 Sb., zákona č. 180/1990 Sb., zákona č. 328/1991 Sb., zákona č. 519/1991 Sb., zákona č. 263/1992 Sb., zákona č. 24/1993 Sb., zákona č. 171/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., zákona č. 152/1994 Sb., zákona č. 216/1994 Sb., zákona č. 84/1995 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 238/1995 Sb., zákona č. 247/1995 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 31/1996 Sb., zákona č. 142/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 269/1996 Sb., zákona č. 202/1997 Sb., zákona č. 227/1997 Sb., zákona č. 15/1998 Sb., zákona č. 91/1998 Sb., zákona č. 165/1998 Sb., zákona č. 326/1999 Sb., zákona č. 360/1999 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 2/2000 Sb., zákona č. 27/2000 Sb., zákona č. 30/2000 Sb., zákona č. 46/2000 Sb., zákona č. 105/2000 Sb., zákona č. 130/2000 Sb., zákona č. 155/2000 Sb., zákona č. 204/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 227/2000 Sb., zákona č. 367/2000 Sb., zákona č. 370/2000 Sb., zákona č. 120/2001 Sb., zákona č. 137/2001 Sb., zákona č. 231/2001 Sb., zákona č. 271/2001 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 276/2001 Sb., zákona č. 317/2001 Sb., zákona č. 451/2001 Sb., zákona č. 491/2001 Sb., zákona č. 501/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 202/2002 Sb., zákona č. 226/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 476/2002 Sb., zákona č. 88/2003 Sb., zákona č. 120/2004 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 153/2004 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 340/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 554/2004 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 628/2004 Sb., zákona č. 59/2005 Sb., zákona č. 170/2005 Sb., zákona č. 205/2005 Sb., zákona č. 216/2005 Sb., zákona č. 342/2005 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 383/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 113/2006 Sb., zákona č. 115/2006 Sb., zákona č. 133/2006 Sb., zákona č. 134/2006 Sb., zákona č. 135/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 216/2006 Sb., zákona č. 233/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 308/2006 Sb., zákona č. 315/2006 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 104/2008 Sb., zákona č. 123/2008 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 129/2008 Sb., zákona č. 259/2008 Sb., zákona č. 274/2008 Sb., zákona č. 295/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 384/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 198/2009 Sb., zákona č. 218/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 285/2009 Sb., zákona č. 286/2009 Sb., zákona č. 420/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 48/2010 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 409/2010 Sb., zákona č. 69/2011 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 80/2011 Sb., zákona č. 139/2011 Sb., zákona č. 186/2011 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 218/2011 Sb., zákona č. 355/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 470/2011 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 147/2012 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 202/2012 Sb., zákona č. 334/2012 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 369/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 401/2012 Sb., zákona č. 404/2012 Sb., zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 241/2013 Sb., zákona č. 293/2013 Sb., zákona č. 252/2014 Sb. a zákona č. .../2014 Sb., se mění takto:

1. Za § 35a se vkládá nový § 35b, který včetně poznámky pod čarou č. 103 zní:

„§ 35b

(1) V zákonem stanovených případech¹⁰³⁾ může Veřejný ochránce práv podat návrh na zahájení řízení nebo do občanského soudního řízení vstoupit.

(2) Veřejný ochránce práv je v takovém řízení oprávněn ke všem úkonům, které může vykonat účastník řízení, pokud nejde o úkony, které může vykonat jen účastník právního poměru.

¹⁰³⁾ 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.“.

2. V § 46b se za písmeno l) vkládá nové písmeno m), které zní:
„m) u Veřejného ochránce práv adresa Kanceláře Veřejného ochránce práv,“.
Dosavadní písmena m) a n) se označují jako n) a o).
3. V § 50a odst. 2 se slova „m) a n)“ nahrazují slovy „n) a o)“.
4. V § 142 odst. 4 se na konci textu věty druhé doplňují slova „nebo na návrh Veřejného ochránce práv v případech a za podmínek uvedených v § 35b“.
5. V § 157 odst. 1 se za slova „státního zastupitelství“ vkládají slova „, Veřejného ochránce práv“.
6. V § 203 se doplňuje odstavec 4, který zní:
„(4) Veřejný ochránce práv může podat odvolání jen v případech a za podmínek uvedených v § 35b a jen tehdy, jestliže do řízení vstoupil dříve, než uplynula odvolací lhůta všem účastníkům řízení.“.
7. V § 231 se za odstavec 3 vkládá nový odstavec 4, který zní:
„(4) Veřejný ochránce práv, pokud není přímo účastníkem řízení, může podat z důvodů uvedených v § 229 žalobu pro zmatečnost jen v případech a za podmínek uvedených v § 35b. Nevstoupil-li Veřejný ochránce práv do řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, může žalobu podat, dokud běží lhůta některému z účastníků, jestliže současně vstoupí do řízení (§ 35b).“.
Dosavadní odstavec 4 se označuje jako odstavec 5.

ČÁST TŘETÍ Změna zákona o Ústavním soudu

Čl. IV

V § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 48/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 83/2004 Sb. a zákona č. 234/2006 Sb., se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno f), které zní: :

„f) Veřejný ochránce práv, shledá-li při výkonu své působnosti porušení základních práv a svobod osob.“.

ČÁST ČTVRTÁ Změna soudního řádu správního

Čl. V

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 22/2004 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 127/2005 Sb., zákona č. 350/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 159/2006 Sb., zákona č. 165/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 301/2008 Sb., zákona č. 314/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 320/2009 Sb., zákona č. 118/2010 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 294/2010 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 130/2011 Sb., zákona č. 303/2011 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb. a zákona č. 250/2014 Sb., se mění takto:

1. V § 66 odstavec 3 včetně poznámky pod čarou č. 26 zní:

„(3) Žalobu je oprávněn podat Veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem, anebo za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem²⁶⁾.“

²⁶⁾ 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.“.

2. V § 79 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Žalobu, jíž se bude u soudu domáhat uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, je oprávněn podat v zákonem stanovených případech²⁶⁾ také Veřejný ochránce práv.“.

Dosavadní odstavec 2 se označuje jako odstavec 3.

3. V § 82 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavec 2, který zní:

„(2) Žalobu, jíž se bude u soudu domáhat určení toho, že zásah správního orgánu, který není rozhodnutím, byl nezákonný, je oprávněn podat v zákonem stanovených případech²⁶⁾ také Veřejný ochránce práv.“.

4. V § 101a se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí může podat v zákonem stanovených případech²⁶⁾ také Veřejný ochránce práv.“.

Dosavadní odstavce 2 a 3 se označují jako odstavce 3 a 4.

ČÁST PÁTÁ Změna antidiskriminačního zákona

Čl. VI

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., se mění takto:

1. V § 10 odstavec 2 zní:

„(2) Pokud by se porušení práva na rovné zacházení nebo diskriminace mohly dotknout většího nebo neurčitého počtu osob anebo pokud by jimi mohl být vážně ohrožen veřejný zájem, může se upuštění od diskriminace a nápravy závadného stavu domáhat i veřejný ochránce práv.“.

2. V § 10 se odstavec 3 zrušuje.

ČÁST ŠESTÁ ÚČINNOST

Čl. VII

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2015.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

O b e c n á č á s t

A. Zhodnocení platného právního stavu včetně požadavku zákazu diskriminace

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „zákon či zákon o veřejném ochránci práv“), kterým byla zřízena instituce veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“), nabyl účinnosti dne 28. února 2000. Během téměř patnácti let činnosti ochránce došlo k jeho zasazení jak do systému vnější kontroly zákonitosti veřejné správy, tak i k jeho zakotvení v systému ochrany lidských práv. V oblasti veřejné správy, která byla původně základní a jedinou oblastí působnosti ochránce, došlo k vybudování efektivní spolupráce a komunikace s úřady a dalšími institucemi spadajícími do jeho působnosti. Ochránce postupně svým přístupem získal jak úctu a respekt úřadů, tak důvěru ze strany osob, které se na něj obracejí.

Od účinnosti zákona nebylo přistoupeno k novelizaci, která by reflektovala poznatky a zkušenosti, jak z činnosti ochránce jako takové, tak např. ze zahraničí. Současné pojetí právní úpravy ochránce nechápe ochránce jako „mediátora“ mezi úřadem a stěžovatelem. Tato role ombudsmana je přitom akcentována v teorii o institutu ombudsmana, ale i v praxi jiných zemí. K takovému postavení a úloze ochránce však po více jak deseti letech dospěla i praxe českého ochránce. Od původní role toho, kdo „odkládá“ a „vyšetřuje“, se ochránce spíše stává tím, kdo směřuje ke společnému hledání cesty, jak napravit pochybení úřadů, porušení práv jednotlivce či jak přímo změnit systémové nedostatky ve fungování veřejné správy. Tento posun přitom plně koresponduje s vývojem, kterým prošly jiné instituce ombudsmanského typu ve světě. V některých zemích je již od počátku instituce ombudsmana vnímána jako mediátor¹, příp. jako mluvčí² či zplnomocněnec pro lidská práva³; v některých zemích je naopak ombudsman označován jako advokát⁴ či ochránce práv⁵ nebo přímo občanů⁶. I český ochránce ostatně podle § 1 odst. 1 zákona „přispívá k ochraně základních práv a svobod“ ve smyslu Listiny základních práv a svobod. Vývoj tedy ukazuje, že ochránce se prakticky stále více stává orgánem významně přispívajícím k ochraně základních práv a svobod v České republice, a to jak skrze svou působnost „tradiční“ z hlediska funkce ombudsmana, tak postupným přibíráním působností dalších (k tomu viz níže). Nicméně pokud má být instituce ochránce efektivní, je žádoucí všechny tyto role a poslání do jeho činnosti a postupů promítnout.

Během doby své existence ochránce postupně rozšiřoval svoji působnost nad rámec kompetencí tradičně spojených s úřadem ombudsmana. První změna v tomto směru přišla

¹ Ve Francii *Médiateur de la République*.

² V Polsku *Rzecznik praw obywatelskich*.

³ Rusko a některé následovnické státy Sovětského svazu (*upolnomočennyj po pravam čelověka*).

⁴ V Rakousku *Volksanwalt*; v Rumunsku *Avocatul poporului*.

⁵ V České republice nebo na Slovensku.

⁶ V Kanadě *Protecteur du citoyen*.

s přijetím zákona č. 381/2005 Sb.,⁷ s účinností od 1. ledna 2006. Tato novela pověřila ochránce funkcí národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání⁸ (dále jen „Protokol“). Na jejím základě byl ochránce pověřen prováděním systematických návštěv míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.⁹ Tato nová působnost přitom jde výrazně nad rámec původní tradiční působnosti ochránce jako ombudsmana pomáhajícího řešit nedostatky v činnosti státní správy. Ochránce má při návštěvách dotčených zařízení posuzovat základní otázky ochrany lidských práv – nedotknutelnost lidské osoby a její tělesné integrity, zachování její lidské důstojnosti, respektu k její osobní svobodě, jejímu soukromému a rodinnému životu apod. Všechny tyto záležitosti činí z ochránce instituci, která do svého mandátu výrazně začleňuje ochranu lidských práv jako takových, bez nutné vazby na činnost státní správy.

Novela rovněž přinesla rozšíření působnosti ochránce na nové subjekty nad rámec státních institucí chápaných tradičně i podle legislativní zkratky v § 1 odst. 1 zákona pod pojmem „úřad“. Nová působnost ochránce se vztahuje na zařízení, čímž jsou míněna:

- a) zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení,
- b) další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí, zejména policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení,
- c) místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména ústavy sociální péče a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí.¹⁰

Zejména zařízení pod písm. c) v České republice nespádají pod výkon veřejné moci a jsou provozována nestátními subjekty, ať už územně samosprávnými celky nebo soukromými osobami, a osoby v nich pobývají nikoliv na základě mocenského rozhodnutí, ale na základě soukromoprávní smlouvy, kterou (alespoň ve většině případů) samy dobrovolně uzavřou. To však nic nemění na tom, že v uvedených zařízeních může docházet k porušování jejich práv a ke špatnému zacházení s nimi, což ostatně od roku 2006 návštěvy ochránce v těchto zařízeních mnohokrát potvrdily. Působnost ochránce tedy byla z původních (vybraných) orgánů veřejné moci rozšířena i na soukromoprávní subjekty, které veřejnou moc nijak nevykonávají, ale mohou svou činností zasáhnout do práv osob, včetně jejich práv základních. Toto rozšíření koresponduje s Protokolem, který požaduje, aby měl národní preventivní mechanismus přístup i do soukromých zařízení. Vychází přitom z úvahy, že stát část svých povinností vůči občanům převedl na soukromé subjekty a měl by tak garantovat, že tyto subjekty budou postupovat v souladu s právem, resp. nebudou se dopouštět špatného zacházení.¹¹ Novela ochránci dala možnost ve vztahu k soukromoprávním subjektům použít

⁷ Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁸ Vyhlášený pod č. 78/2006 Sb.m.s.

⁹ § 1 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv.

¹⁰ § 1 odst. 4 zákona o Veřejném ochránci práv.

¹¹ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Storck proti Německu* ze dne 16. června 2005, stížnost č. 61603/00, Reports of Judgments and Decisions 2005-V, či komentář Výboru proti mučení k provedení čl. 2 Úmluvy.

přiměřeně jeho stávající oprávnění vůči úřadům podle § 15 a 16¹², což je taktéž odrazem požadavků Protokolu.

K dalšímu rozšíření působnosti ochránce došlo přijetím antidiskriminačního zákona¹³ s účinností od 1. prosince 2009. Ochránce se stal tzv. orgánem pro rovné zacházení (equality body) ve smyslu evropského práva¹⁴.

Ochránce byl na základě novely pověřen následujícími úkoly

- poskytovat metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace,
- provádět výzkum,
- zveřejňovat zprávy a vydávat doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací,
- zajišťovat výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Osobní působnost ochránce je v případě jeho antidiskriminační působnosti rovněž širší než působnost původní dopadající na veřejnou správu. Byť to zákon o veřejném ochránci práv přímo nestanovuje, vztahuje se jeho působnost ve věcech ochrany před diskriminací prakticky na veškeré subjekty, které působí v oblastech vymezených antidiskriminačním zákonem, a to jak subjekty veřejnoprávní, tak i subjekty soukromoprávní. Důvodem je personální působnost jak evropských směrnic, jež antidiskriminační zákon implementuje, tak samotného ústavního zákazu diskriminace, který se již z povahy věci musí vztahovat jak na veřejné, tak i soukromé subjekty.¹⁵

S rozšířením osobní působnosti se však na rozdíl od předchozího případu (role ochránce jako národního preventivního mechanismu) nepojilo rozšíření oprávnění ochránce i na subjekty soukromoprávní, a to ani ve smyslu povinnosti poskytnout součinnost. Osoby nařčené z diskriminačního jednání dosud nemají povinnost s ochráncem spolupracovat. V minulosti se tak vyskytly případy, kdy tyto osoby na výzvy ochránce nereagovaly. Přitom povinnost poskytovat součinnost tzv. equality body je v zahraničí běžně zakotvena (Polsko, Rakousko, Chorvatsko, Maďarsko, Nizozemí). V některých případech se subjekty odkazovaly na ochranu osobních údajů, neboť zákon o ochraně osobních údajů umožňuje poskytovat osobní údaje, pouze pokud správci tato povinnost vyplývá ze zákona¹⁶ (mimo jiných zákonných důvodů). Pokud by tedy v současné době chtěl soukromoprávní subjekt součinnost ochránci poskytnout, mohl by se dostat do konfliktu s povinnostmi dle zákona o ochraně osobních údajů. Je tedy žádoucí, aby ochránce při výkonu působnosti dle § 1 odst. 5 zákona mohl vyžadovat součinnost nejen od úřadů či státních orgánů, ale také od jiných osob (např.

¹² § 21a odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

¹³ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů.

¹⁴ Čl. 13 odst. 2 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, čl. 8a odst. 2 směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky, ve znění směrnice Rady 2002/73/ES, čl. 12 směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování a čl. 20 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

¹⁵ Praxe navíc ukazuje, že k diskriminaci dokonce častěji dochází ze strany soukromých subjektů v pracovněprávních vztazích či při poskytování zboží a služeb.

¹⁶ § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů.

zaměstnavatelů, poskytovatelů služeb, bydlení, zdravotní péče či vzdělání). Zakotvení povinnosti součinnosti je nezbytným nástrojem ke zjištění potřebných informací a formulování konkrétních doporučení či opatření ve smyslu ustanovení § 21b zákona a znamená posílení postavení ochránce v agendě rovného zacházení. Výslovné zakotvení povinnosti zpřístupnit ochránci osobní údaje v nezbytném rozsahu pro posouzení možného diskriminačního jednání rovněž odstraní obavy některých osob ze spáchání protizákonného jednání.

Zatím k poslednímu rozšíření působnosti ochránce došlo na základě zákona č. 427/2010 Sb.¹⁷ s účinností od 1. ledna 2011. Tímto zákonem se ochránce stal místem dohledu nad průběhem vyhoštění, resp. nuceného navracení cizinců podle tzv. návratové směrnice¹⁸. Směrnice ukládá členským státům zřídit účinný systém pro sledování nuceného navracení.¹⁹ Úkolem ochránce je sledovat zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.²⁰

S rozšířením působnosti došlo k posunu role ochránce z instituce tradičního ombudsmanského typu na instituci sloužící k ochraně a podpoře lidských práv. Rozšiřováním působnosti a úkolů se ochránce kromě mediátora stává i institucí všeobecně lidskoprávního charakteru. Tento posun dokresluje i návrh na další rozšíření působnosti ochránce, který logicky navazuje na nově svěřené kompetence i na působnost původní.

Začleňování lidskoprávní problematiky i do činnosti ombudsmanských institucí je reflektováno i v jiných státech a rovněž i na mezinárodní úrovni, kdy je v rámci OSN směřováno k rozvoji tzv. národních institucí na ochranu a podporu lidských práv (National Human Rights Institution – NHRI). Základ rozvoje těchto institucí byl položen již v roce 1994 přijetím uvedených Pařížských principů.²¹ Národní instituce na ochranu a podporu lidských práv (NHRI) je nezávislý odborný orgán s mandátem přispívat k ochraně a podpoře lidských práv v co nejširší možné míře. NHRI má být institucionálně, personálně i finančně nezávislá na státní moci a má reprezentovat co nejširší společenské spektrum názorů z různých oblastí (lidskoprávní NNO, náboženské skupiny, odborníci z akademické sféry, sociální partneři, zájmová samospráva).²² Její členové mají být voleni na základě oficiální procedury a mají mít zákonem stanovený mandát. Instituce má mít k dispozici vlastní odborný personál a infrastrukturu a finance pro svou činnost. Instituce má mít možnost projednávat všechny věci ve své působnosti na základě podnětu či vlastní iniciativy, má být oprávněna získat veškeré relevantní informace od jakéhokoliv subjektu a zveřejňovat výsledky své práce. Má rovněž spolupracovat se všemi relevantními orgány i soukromými subjekty reprezentujícími zranitelné skupiny obyvatel.

Mezi hlavní úkoly NHRI patří:

¹⁷ Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

¹⁹ Čl. 8 odst. 6 směrnice.

²⁰ § 1 odst. 6 zákona o Veřejném ochránci práv.

²¹ Resoluce Valného shromáždění OSN A/RES/48/134 ze dne 4.3.1994.

²² Z uvedeného plyne, že instituce mají být ideálně pluralitní. Avšak některé oficiálně registrované instituce jsou rovněž monokratické.

- spolupracovat s vládou, parlamentem a dalšími relevantními orgány na zajištění a dodržování lidských práv,
- sledovat a analyzovat jejich dodržování v praxi a dávat doporučení k jejich zlepšení,
- vyjadřovat se k legislativním a exekutivním krokům z hlediska dodržování lidských práv,
- přispívat k ratifikaci mezinárodních úmluv na ochranu lidských práv a spolupracovat s mezinárodními orgány ochrany lidských práv,
- spolupracovat na vzdělávání a osvětě mezi odborníky i veřejností v oblasti lidských práv a
- šířit informace o ochraně lidských práv a problémech s tím spojených mezi širokou veřejností.

Instituce může mít rovněž tzv. quasijudiciální kompetence, kdy může přijímat a šetřit stížnosti, působit v roli mediátora mezi stranami, dávat podněty příslušným orgánům, vydávat doporučení k nápravě či závazná rozhodnutí či poskytovat rady žadatelům, jak mohou dosáhnout nápravy.

Postupně se ustavil proces formální akreditace institucí u Mezinárodního koordinačního výboru (ICC). Pokud NHRI splňuje podmínky Pařížských principů, může být oficiálně akreditována, což s sebou přináší posílený oficiální statut v systému ochrany lidských práv OSN a mj. možnost oficiální účasti na činnosti lidskoprávních mechanismů OSN jako Universální periodický přezkum (UPR), Rada pro lidská práva či výbory OSN monitorující naplňování jednotlivých lidskoprávních úmluv OSN. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že uvedené mechanismy směřují k podpoře zřizování NHRI skrze doporučování jejich zřízení jednotlivým státům. České republice byla tato doporučení udělena jak během jejího Universálního periodického přezkumu v roce 2012, tak nedávno od Výboru pro lidská práva v roce 2013 či Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva v roce 2014.

Ze srovnání současných pravomocí ochránce s Pařížskými principy vyplývá, že ochránce již mnohé z těchto principů naplňuje. Ochránce je nezávislý na jakýchkoliv jiných orgánech a mocenských složkách²³ a je odpovědný z výkonu své funkce Poslanecké sněmovně jako vrcholnému demokratickému orgánu státní moci²⁴, je volen podle daných pravidel, která mají posílit jeho nezávislost²⁵, má svou vlastní Kancelář veřejného ochránce práv jako organizační složku státu k plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením jeho činnosti²⁶ a svou vlastní rozpočtovou kapitolu²⁷. Má poměrně rozsáhlé pravomoci včetně pravomocí quasijudiciálních a veškeré orgány veřejné moci a ve stanovených případech i soukromé subjekty jsou povinny s ním spolupracovat.²⁸ Ochránce již dnes výsledky své práce rozsáhle zveřejňuje a to jednak v pravidelných zprávách pro Poslaneckou sněmovnu, jednak neformálně na svých webových stránkách či jiným způsobem (tisk, odborné konference, média). Již základní působnost ochránce zaměřená na výkon veřejné správy v souladu se zákonem a principy dobré správy mu umožňuje sledovat dodržování lidských práv podle Listiny základních práv a svobod a mezinárodních úmluv. Speciální kompetence ochrany před špatným zacházením a diskriminací a dohled nad vyhoštěními, resp. nucenými navraceními

²³ § 5 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

²⁴ § 5 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv.

²⁵ § 2 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

²⁶ § 25 zákona o Veřejném ochránci práv.

²⁷ § 25 zákona o Veřejném ochránci práv.

²⁸ § 15 a 16, resp. § 21a odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

původní působnost vhodně doplňují. Ochránce rovněž spolupracuje s vládou i Parlamentem a oběma předkládá legislativní i jiná doporučení k řešení lidskoprávních problémů. V připomínkovém řízení se vyjadřuje k většině vládních návrhů legislativní i nelegislativní povahy. V neposlední řadě intenzivně spolupracuje s odborníky z praxe i se zástupci občanského sektoru a využívá jejich zkušenosti při své práci. Ochránce se tak postupně de facto stal lidskoprávní institucí, byť bez formální akreditace.

Stávající právní úprava je z hlediska zákazu diskriminace plně vyhovující, neboť nerozlišuje mezi osobami na základě žádného nelegitimního důvodu a naopak přispívá k posílení rovného zacházení v souladu s ústavním pořádkem a mezinárodním právem.

B. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně požadavku zákazu diskriminace

Předkládaný vládní návrh zákona, kterým se mění zákona č.349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, si klade za cíl zohlednit a promítnout zkušenosti nabyté během téměř 15 let existence instituce ochránce a činnosti Kanceláře veřejného ochránce práv. Hlavním principem novely je promítnutí „nové“ filosofie činnosti ochránce do zákonného textu, kdy ochránce vystupuje spíše jako mediátor mezi úřadem a stěžovatelem. Tomu ostatně odpovídají jak jeho „měkké“ sankce, tak jeho závěry ve formě doporučení a obecně jeho role založená především na neformální autoritě osoby vykonávající funkci ochránce. Tento posun ve vývoji vnímání instituce ochránce by se měl v předkládaném návrhu promítnout jednak ve změně některých pojmů (např. nahrazení pojmu „odloženo“ nebo „zahájení šetření“ pojmy obecnými „ochránce se zabývá“ či „nezabývá“) a jednak v možnosti flexibilněji a efektivněji řešit jednotlivé podněty. Předkládaný návrh umožňuje zrychlit proces komunikace mezi úřady a ochráncem, jestliže jsou oběma stranám z dřívější komunikace známy vzájemné postoje. Návrh rovněž uloží všem subjektům včetně soukromých poskytovat ochránci přiměřenou součinnost při plnění jeho úkolů. Návrh v tomto směru odpovídá popsanému vývoji ochránce jako lidskoprávní instituce, která jedná spíše neformálně a především na základě svého dobrého jména, což ale rozhodně neznamená menší efektivitu jejího jednání.

V souvislosti s posílením lidskoprávních aspektů činnosti ochránce se navrhuje dát ochránci dvě nová zvláštní oprávnění, kterými by mohl lépe přispět k dalšímu prohloubení ochrany lidských práv v České republice. Prvním z nich je oprávnění podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona či jeho jednotlivých ustanovení. V současnosti má ochránce toto oprávnění pouze v případě jiného právního předpisu než zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení²⁹. V řízení o zrušení zákonů či jejich jednotlivých částí je ochránce pouze vedlejším účastníkem řízení³⁰, nemůže však sám návrh podat. Přitom se ochránce při své činnosti pravidelně setkává s problematičnými ustanoveními v zákonech, která mohou mít rozměr rozporu s ústavním

²⁹ § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu.

³⁰ § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Podle § 32 zákona o Ústavním soudu je ochránci jako vedlejšímu účastníkovi řízení návrh vždy zaslán a má právo se k němu vyjádřit, dávat Ústavnímu soudu podání, nahlížet do spisu s výjimkou protokolu o hlasování, činit si z něho výpisy a opisy, účastnit se ústního jednání ve věci, navrhopvat důkazy a být přítomen při dokazování prováděném mimo ústní jednání. Již z toho plyne, že ochránce je ze zákona oprávněn hodnotit i zákony, a to právě z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem, aniž by tím jakkoliv zasahoval do nezávislosti Parlamentu a jeho zákonodárné činnosti či jednal v rozporu se svou odpovědností Poslanecké sněmovně.

pořádkem.³¹ Chybí mu však prostředek, jak takové nedostatky efektivně řešit, neboť je odkázán na doporučení jiným subjektům oprávněným podat návrh na zrušení zákona či jeho části (prezident republiky, skupina poslanců či senátorů). Na rozdíl od nich však ochránce má za jeden z primárních úkolů sledovat a přispívat k ochraně základních práv a svobod. Pokud tedy ochránce tento úkol má vykonávat efektivně, měl by mít přímý přístup k orgánu, který je oprávněn aspekty souladu právních předpisů s ústavním pořádkem, jehož součástí je i Listina základních práv a svobod³², autoritativně posoudit a případně rozpory odstranit.

Oprávnění k podání návrhu na zrušení zákona pro rozpor s ústavním pořádkem v případě ombudsmanských institucí přitom není nijak výjimečné. Ze studie Benátské komise, odborného orgánu Rady Evropy pro otázky demokracie a ústavního práva³³, plyne, že takovým oprávněním disponují ombudsmani v jedenácti zemích Evropské unie (Bulharsko, Estonsko, Chorvatsko, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko). Oprávnění nejsou vázána na postup ombudsmana v konkrétní věci, v některých zemích je však podání návrhu podmíněno tvrzeným ohrožením základních lidských práv a svobod uplatněním napadeného ustanovení (Bulharsko, Slovensko, Slovinsko). Rakouský ombudsman může napadnout pouze podzákonný předpis. Ombudsmani v Litvě a Řecku mohou o podání návrhu k ústavnímu soudu požádat parlament. Benátská komise přitom doporučuje ombudsmanům udělit pravomoc zahájit řízení o ústavnosti právních předpisů před ústavními soudy, jelikož jsou významnými prvky ochrany lidských práv v demokratické společnosti.³⁴ Zakotvení oprávnění důrazně žádá také Parlamentní shromáždění Rady Evropy³⁵ doporučující členským státům Rady Evropy, aby ombudsmanským institucím zajistily právo obracet se na ústavní soudy s návrhy na přezkum ústavnosti zákonů. I současná vláda si ve svém programovém prohlášení jako jeden ze svých cílů vytkla „posílit ... pravomoc veřejného ochránce práv navrhopvat rušení protiústavních zákonů“.³⁶

Uvedené oprávnění tak bude sloužit k naplnění základních úkolů ochránce podle § 1 zákona o veřejném ochránci práv stejně jako další zvláštní oprávnění ochránce podle § 22 odst. 3 zákona a budou se tedy vždy týkat činnosti v rámci jeho působnosti, tj. především ochrany základních práv a svobod. Návrhy na zrušení zákona či jeho části stejně jako identické návrhy v případě jiných právních předpisů³⁷ či žalob ve veřejném zájmu³⁸ se tedy budou týkat jen působnosti ochránce, neboť podněty a informace k nim bude ochránce moci čerpat jen ze své zákonné působnosti a bude je moci užívat jen k naplnění svých zákonných úkolů, stejně jako

³¹ Na tyto skutečnosti ochránce upozorňuje ve svých zprávách a doporučeních podávaných Poslanecké sněmovně podle § 23 a 24 zákona o Veřejném ochránci práv. Např. v roce 2003 ochránce na schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR upozornil na rozpor § 9 odst. 2 zákona o azylu (vylučující aplikaci § 33 odst. 2 starého správního řádu) s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; v roce 2010 ochránce v rámci připomínkového řízení k novele zákona o pobytu cizinců upozornil na rozpor právní úpravy týkající se zajištění s požadavky čl. 5 Úmluvy; v roce 2011 ochránce upozorňoval na protiústavnost přechodných ustanovení v zákoně o loteriích a jiných podobných hrách; v roce 2012 ochránce opakovaně upozorňoval na problematiku S-karet; v roce 2012 upozorňoval na neústavnost institutu veřejné služby. Tato upozornění přitom rozhodně nelze vnímat jako porušení odpovědnosti ochránce za svou činnost vůči Poslanecké sněmovně, ale naopak za jednu z forem naplnění jeho úkolu přispívat k ochraně základních práv a svobod podle § 1 odst. 1 zákona.

³² Čl. 3 Ústavy.

³³ Benátská komise: Study on individual access to constitutional justice, 2011, přístupná zde <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29039rev-e>

³⁴ Tamtéž, str. 4, 18 a násl., 31

³⁵ Resoluce „Strengthening the institution of ombudsman in Europe“ RES 1959 (2013) ze dne 4.10.2013.

³⁶ Programové prohlášení Vlády České republiky, bod. 3.12., str. 14, přístupné zde:

http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

³⁷ § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudě.

³⁸ § 66 odst. 3 soudního řádu správního.

využívá své pravomoci jakýkoliv jiný státní orgán. Pro upřesnění se však příslušné ustanovení formuluje ve výše uvedeném smyslu.

Nové oprávnění ochránce není způsobilé zasáhnout do systému dělby moci. Ochránce totiž nezískává rozhodovací pravomoc, která stále spočívá pouze na Ústavním soudu. Stejně jako ostatních zvláštních oprávnění by ochránce oprávnění navrhnout Ústavnímu soudu zrušení (ustanovení) zákona využíval pouze výjimečně a jako poslední možnost po vyčerpání postupu podle zákona o Veřejném ochránci práv. Již v současnosti ochránce může vstoupit do řízení o návrhu na zrušení zákona, přičemž v roce 2013 ochránce vstoupil do pěti řízení z osmnácti a v roce 2014 zatím vstoupil do tří řízení ze třinácti.

Druhé navrhované nové oprávnění je podání veřejné žaloby (tzv. *actio popularis*) v oblasti diskriminace. V současnosti mohou žalobu ve věcech diskriminace podat pouze samotné oběti diskriminačního jednání podobně jako v jiných civilních sporech.³⁹ Ochránce jim může poskytovat metodickou pomoc⁴⁰ a právnické osoby zřízené na ochranu práv obětí diskriminace jim mohou poskytovat právní pomoc a poradenství⁴¹ a zastupovat je v řízení před soudem⁴². Ochránce pak může pouze doporučit diskriminujícímu subjektu provést určitá opatření⁴³. Mnohé diskriminační aktivity se však odehrávají v oblasti soukromého práva, kde neexistuje správní ochrana před diskriminací (přístup k bydlení, zdravotní péči apod.). Navíc v boji proti diskriminaci lze za klíčovou považovat právě soukromoprávní ochranu, která může lépe zajistit ukončení diskriminačního jednání a případné odškodnění jeho oběti, neboť místo pokuty ve správním řízení může soud uložit, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby bylo oběti dáno přiměřené zadostiučinění včetně náhrady nemajetkové újmy v penězích. Moderní právo je přitom zaměřené nejen na ochranu obětí protiprávního jednání před tímto jednáním, ale i na řádnou nápravu způsobené újmy skrze dostatečné prostředky náhrady jako odškodnění, rehabilitace apod.⁴⁴ Proto v některých státech bylo ve věci diskriminace přikročeno k zavedení tzv. veřejné žaloby (*actio popularis*). Veřejná žaloba je nástroj sloužící vybraným subjektům k ochraně veřejného zájmu, tj. zájmu týkajícího se společnosti jako celku, aniž by došlo ke konkrétnímu zásahu do jejich práv.⁴⁵ Jsou to navíc často subjekty veřejnoprávní, jejichž úkolem je právě ochrana veřejného zájmu při činnosti státu i soukromých osob (typicky právě instituce ombudsmanského typu). Princip rovného zacházení a zákazu diskriminace zakotvený v ústavním pořádku⁴⁶ lze přitom považovat za jeden z hlavních veřejných zájmů moderní demokratické společnosti.

Právě ve věcech diskriminace je přitom veřejná žaloba vhodným nástrojem, jak ukončit jednání dotýkající se práv často velice širokého okruhu osob. Veřejná žaloba svým širokým dopadem (netýká se jen konkrétního jednotlivce či úzké skupiny osob) odráží skutečnost, že diskriminace není pouze individuální, ale strukturální, celospolečenský problém. V praxi

³⁹ § 10 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

⁴⁰ § 21b písm. a) zákona o Veřejném ochránci práv.

⁴¹ § 11 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

⁴² § 26 odst. 3 občanského soudního řádu.

⁴³ § 19 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁴⁴ Např. čl. 6 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (č. 95/1974 Sb.) či čl. 14 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.).

⁴⁵ Viz např. William J. Aceves, "Actio Popularis? The Class Action in International Law", University of Chicago Legal Forum (2003), 353-402, at 358, 399. či Anne van Aaken: Making International Human Rights Protection More Effective: A Rational-Choice Approach to the Effectiveness of *Ius Standi* Provisions; Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn, 2005/16, dostupné zde: http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2005_16online.pdf.

⁴⁶ Čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

existují případy, kdy individuální vyřešení případu soudní cestou nevede ke kýženému účinku, tj. opuštění diskriminační praxe plošného rozměru, neboť upuštění vůči jedné konkrétní osobě nezakazuje pokračovat v diskriminaci vůči dalším osobám. Za tímto účelem by všechny tyto osoby samy za sebe musely podat antidiskriminační žalobu a domáhat se svých nároků jednotlivě. Docházelo by tak k postupnému vylučování možnosti diskriminačního jednání vůči konkrétním osobám, přičemž by zde ovšem byly stále osoby, vůči kterým by toto jednání bylo možné, a tudíž by nedocházelo k jeho účinnému omezení. Soudy by navíc musely řešit jednotlivé žaloby. Jelikož je navíc diskriminační jednání orientováno většinou vůči neomezenému okruhu osob určité vlastnosti, který nikdy nelze přesně vymezit, není ani reálné, aby všechny tyto osoby podaly příslušné žaloby. Naopak veřejná žaloba by umožnila diskriminačnímu jednání určitého charakteru zamezit jednou pro vždy vůči každé osobě splňující dané podmínky, aniž by musela být konkrétně určena a musela se svých nároků složitě domáhat či dokonce se vůbec stala obětí diskriminace. Taková žaloba by tak mohla mít výrazně preventivní účinek a rovněž by umožnila soudům případ diskriminace vyřešit najednou, čímž by se rovněž ušetřily náklady států i stran na vedení sporu. Ostatně i v této otázce lze odkázat na programové prohlášení současné vlády, která „posílá právní možnosti obrany proti diskriminaci“.⁴⁷

Kolektivní rozměr ochrany před diskriminací je známý i v jiných zemích EU, které rovněž mají implementovat evropské antidiskriminační právo. V roce 2013 umožňovalo podání actia popularis celkem 12 zemí EU (Bulharsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Španělsko) spolu s dalšími 2 zeměmi EHS (Lichtenštejnsko, Norsko), FYROM a Tureckem. V dalších 3 zemích (Malta, Rakousko, Spojené království) je možné k oprávnění k actio popularis ve věcech diskriminace dojít soudní interpretací. Stejně země většinou umožňují i hromadné žaloby na vymáhání nároků v oblasti diskriminace (tzv. class action).⁴⁸ Evropská komise ostatně vnímá hromadné vymáhání nároků i v jiných oblastech než boj proti diskriminaci jako účinný postup v případech rozsáhlého porušování práv ve stejných situacích či stejnými skutky, kdy jsou postiženy velké skupiny osob, které se samy budou hůře domáhat ukončení diskriminace či jiného protiprávního stavu a případného odškodnění.⁴⁹ Evropská komise rovněž v roce 2013 vydala doporučení členským státům, aby umožnily ve svých právních rádech kolektivní vymáhací mechanismy k zajištění ochrany práv přiznaných právem EU, které by vedly nejen k ukončení porušování těchto práv (zadržovací nárok), ale i zajištění náhrady utrpěné újmy (odškodňovací nárok).⁵⁰ Z právně blízkých států zavedlo kolektivní žalobu ve věcech diskriminace Slovensko v roce 2008, kdy jí umožnilo podávat dokonce obecně všem právníckým osobám věnujícím se boji proti diskriminaci.⁵¹ Od té doby přitom

⁴⁷ Viz pozn. 41.

⁴⁸ Viz Developing Anti-Discrimination Law in Europe, The 28 EU Member States, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Liechtenstein, Norway and Turkey compared, 2013, str. 96 a násl., přístupné zde <http://www.non-discrimination.net/content/media/Developing%20Anti-Discrimination%20Law%20in%20Europe%20EN%2029042014%20WEB.pdf>

⁴⁹ Viz Commission Staff Working Document Public Consultation: *Towards a coherent European approach to collective redress*, 2011, přístupný zde http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/docs/cr_consultation_paper_en.pdf

⁵⁰ Viz Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, OJ L 201, 26.7.2013, p. 60–65.

⁵¹ Viz § 9a zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

rozhodně nedošlo k nějakému zahlcení soudů, neboť první (a zatím poslední) takováto žaloba byla podána až v roce 2010 a skončila úspěšně.⁵²

I nová úprava bude plně respektovat zákaz diskriminace a bude dopadat stejně na všechny skupiny. Naopak bude efektivně přispívat k potírání diskriminace posílením pravomocí ochránce v této oblasti. V případech diskriminace bude ochránce snadněji získávat nutné informace a součinnost od povinných subjektů. Při zjištění závažných případů diskriminace bude moci podat veřejnou žalobu, kde se bude moci domáhat ukončení diskriminace a nápravy závadného stavu.

C. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navržené úpravy jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh má za cíl zlepšit realizaci základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod a dalších mezinárodních úmluv skrze činnost ochránce, který bude moci lépe přispívat k naplnění tohoto cíle. Ke zlepšení ochrany práv dojde především zvýšením efektivnosti činnosti ochránce. Dalším významným prvkem je povinnost spolupráce soukromých subjektů s ochráncem při jeho činnosti, která má mít podobu poskytnutí informací a vysvětlení, předložení písemností a sdělení stanoviska k otázkám týkajícím se případu. Určitý zásah do jejich soukromoprávní autonomie je přitom vyvážen jednak významnými zájmy, k jejichž ochraně ochránce přispívá (lidská důstojnost, nedotknutelnost lidské osoby, zákaz diskriminace) a jednak je minimalizován neexistencí vynucení. Zásah navíc bude muset být přiměřený sledovanému cíli a nebude smět překračovat míru nutnou k jeho dosažení.

D. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Návrh sám přímo neimplementuje právo Evropské unie. Dotýká se však některých aspektů implementace práva EU. Konkrétně jde o následující právní předpisy:

- čl. 2 směrnice Rady 75/117/EHS ze dne 10. února 1975, o sblížení právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy
- čl. 6 odst. 1 a 2 a čl. 8d směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky ve znění směrnice 2002/73/ES
- čl. 6 směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení
- čl. 10 směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků ve znění směrnice 96/97/ES
- čl. 7 odst. 1 a čl. 15 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ
- čl. 9 odst. 1 a čl. 17 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání

⁵² Rozsudek Okresního soudu v Prešove sp. zn. 25 C 133/10-229 ze dne 5.11.2011, přístupný zde http://www.sarisskemichalany.sk/dokumenty/skola/rozsudok_zs_okres.pdf, který byl potvrzen rozsudkem Krajského soudu v Prešově sp. zn. 20 Co 125/2012 ze dne 30.10.2012. Případ se týkal segregace romských dětí ve vzdělávání.

- čl. 8 odst. 1 a 2 směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování
- čl. 17 odst. 1, čl. 18 a čl. 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.
- čl. 8 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Aspekty práva EU upravené uvedenými právními předpisy, tj. působnost ochránce v oblasti diskriminace, nuceného navracení a úprava právních prostředků ochrany před diskriminací v antidiskriminačním zákoně, zůstávají nezměněny. Příslušné právní předpisy budou nadále v souladu s právem EU. V oblasti nuceného navracení se jedná jen o drobné změny z hlediska systematiky zákonných ustanovení. V oblasti ochrany před diskriminací přinese nová úprava zefektivnění činnosti ochránce skrze povinnou součinnost všech dotčených osob. Veřejná žaloba, která sama není právem EU upravena, naopak bude znamenat výrazné posílení této ochrany. Úpravy ve formulaci nároků obětí diskriminace pak vycházejí z nové obecné úpravy civilního práva v novém občanském zákoníku a ve spojení s ním⁵³ nadále zaručí ochranu práv obětí a dodržování práva EU ze strany ČR.

E. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh implementuje či přispívá k implementaci mnohých mezinárodních úmluv. Posílením pravomocí ochránce v oblasti diskriminace bude zlepšena implementace mezinárodních úmluv v oblasti diskriminace jako Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace⁵⁴ či Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen⁵⁵, stejně jako antidiskriminační ustanovení dalších úmluv jako Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁵⁶ či Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁵⁷ a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁵⁸ a rovněž Úmluva o právech osob se zdravotním postižením⁵⁹.

F. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah

Návrh nebude mít žádné negativní dopady na státní rozpočet, neboť v souvislosti s ním nedojde k žádnému zvýšení nákladů na činnost Kanceláře veřejného ochránce práv ani jiných státních orgánů, neboť dochází pouze k upřesnění stávajících povinností vůči ochránci.

Předkládaný návrh zákona nebude mít negativní hospodářský ani finanční dopad na podnikatelské prostředí České republiky.

⁵³ Viz § 2951 odst. 2 a 2957 občanského zákoníku.

⁵⁴ Publikována pod č. 95/1974 Sb.

⁵⁵ Publikována pod č. 62/1987 Sb.

⁵⁶ Čl. 14 Úmluvy publikované pod č. 209/1992 Sb.

⁵⁷ Čl. 2 odst. 1 a čl. 26 Paktu publikovaného pod č. 120/1976 Sb.

⁵⁸ Čl. 2 odst. 2 Paktu publikovaného pod č. 120/1976 Sb.

⁵⁹ Čl. 5 Úmluvy publikované pod č. 10/2010 Sb.m.s.

Sociální dopady návrhu se předpokládají pozitivní. Práva obětí diskriminace budou podpořena možností ochránce podat na jejich ochranu veřejnou žalobu na ochranu před diskriminací. I práva ostatních skupin budou posílena zjednodušením a urychlením činnosti ochránce stejně jako jeho novou kompetencí podat Ústavnímu soudu návrh na přezkum zákona či jeho části.

Nepředpokládají se ani negativní dopady na životní prostředí.

G. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona plně respektuje a nijak nezasahuje do ochrany soukromí a osobních údajů. Ochránce bude při své činnosti nadále postupovat plně v souladu s pravidly důvěrnosti, mlčenlivosti a ochrany osobních údajů žadatelů i dalších osob dotčených jeho činností.⁶⁰ Stejně tak při vyžadování spolupráce od ostatních subjektů bude ochránce vždy vyžadovat pouze údaje nezbytně nutné pro zjištění všech relevantních skutečností a řádné prošetření případu. Ochránce tak bude vždy respektovat soukromí a osobní integritu všech dotčených osob v souladu se standardy ochrany lidských práv.

H. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava neobsahuje žádná korupční rizika.

⁶⁰ § 7 odst. 2, § 15 odst. 4, § 16 a § 16a zákona o Veřejném ochránci práv.

Zvláštní část

K ČÁSTI PRVNÍ – změna zákona o Veřejném ochránci práv

K článku I

K bodu 1 (§ 1 odst. 8)

Z § 1 se vypouští oprávnění ochránce podat návrh na zahájení řízení podle zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení, neboť jeho zařazení mezi typy působnosti ochránce je nesystémové. Toto oprávnění bude jako zvláštní oprávnění nově upraveno v § 22 mezi ostatními zvláštními oprávněními.

K bodu 2 (§ 1 odst. 9/8)

Vypuštění slova „tento“ ve spojení „tento zákon“ reflektuje, že pravomoci ochránce může vymezovat i jiný zákon než zákon o veřejném ochránci práv (např. soudní řád správní, zákon o Ústavním soudu, antidiskriminační zákon apod.)

K bodu 3 (§ 10 odst. 1)

Návrh směřuje k méně formálnímu postupu při podávání podnětů ochránci, který bude vstřícnější vůči stěžovatelům. Původní znění přiznávalo každému právo obrátit se na ochránce s písemným podnětem ve věci, která patří do jeho působnosti (podle § 1 odst. 1 a 2). V první řadě nelze právo občana obrátit se s podnětem na ochránce omezit jeho znalostí působnosti ochránce. Každoročně ochránce obdrží 40 - 50% podnětů, které do jeho působnosti nespádají, a přesto se těmto občanům dostává přinejmenším rady, kam se mohou se svým problémem obrátit. Současná úprava navíc nereflktuje působnosti ochránce, které mu byly svěřeny novelami zákona o veřejném ochránci práv popsány v obecné části a které mají svůj odraz v současných odst. 3, 4 a 5 § 1.

K bodu 4 (§ 11 odst. 1 písm. a)

V souvislosti s předchozí změnou se z ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) vypouští odkaz na § 10 odst. 1, neboť v tomto ustanovení se již nebude mluvit o věci v působnosti ochránce a tudíž žádné vymezení věci obsahovat nebude. Pojem věc tedy v § 11 odst. 1 písm. a) bude vyplývat z obecného pojmu věc jako předmět daného podnětu.

K bodu 5 (§ 12 odst. 1)

V návaznosti na popsané koncepční změny v činnosti ochránce v obecné části důvodové zprávy se navrhuje změna pojmosloví. Ochránce, který nevede žádné formální správní řízení, podnět neodkládá ve smyslu správního řádu⁶¹ či dalších předpisů, ale pouze se jím zabývá či nezabývá. Proto se v zákoně přímo navrhuje zdůraznit, že ochránce postupuje takto neformálně.

K bodu 6 (§ 12 odst. 2 a 3)

Současný § 12 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv upravuje situace, kdy se ochránce podnětem nemusí zabývat, tj. podle současné terminologie jej může odložit. První změna

⁶¹ § 43 správního řádu.

směřuje ke stejné změně terminologie jako u předchozího bodu. Druhá změna spočívá ve vypuštění slova „zjevně“ v písm. b), kdy se ochránce bude moci nezabývat podnětem, který bude považovat za neopodstatněný. Pojem zjevně se snaží naznačit určitou objektivní povahu oné neopodstatněnosti. Nicméně v konečném důsledku půjde vždy o subjektivní posouzení ochránce, který podnět vyhodnotí a sám dospěje k názoru o jeho opodstatněnosti. Ochránce samozřejmě za své posouzení podnětu ponese plnou zodpovědnost, a to zejména vůči stěžovateli samotnému, kterému bude muset důvody svého rozhodnutí sdělit.

S tím souvisí i doplnění nového důvodu v novém písm. c), pro který se ochránce nebude muset podnětem zabývat, pokud namítané pochybení úřadu nemohlo mít vliv na výsledek jednání úřadu nebo jde o věc nepatrného významu. Ochránce tak bude mít možnost nezabývat se rovněž případem, v němž zjevné pochybení úřadu nemohlo ovlivnit výsledek - zákonnost (správnost) rozhodnutí nebo jiného postupu úřadu. Ustanovení míří na nepodstatná a nikoliv systémová pochybení procesního charakteru, kdy by postup ochránce nemohl nic přinést stěžovateli ani obecně, tj. ve smyslu řádné správní praxe. Návrh spolu s výše uvedenými v tomto směru směřuje k větší efektivnosti činnosti ochránce, který se bude moci soustředit na skutečné závažné případy porušení práv osob a nebude nucen se zabývat případy, kdy jeho postup nemůže přinést stěžovatelem žádaný výsledek.

Další změnu přináší nové písm. f) [původní písm. e)], kde se ochránci dává možnost nezabývat se opakovanými podněty v téže věci, které nepřinášejí nové skutečnosti odůvodňující zásah ochránce. Na rozdíl od stávajícího znění přitom nebude rozhodné, zda takové podněty již byly v minulosti ochráncem řešeny a vyřešeny s úřadem nebo se jedná např. o opakované podněty, u kterých má ochránce možnost rozhodnout, že se jimi nebude zabývat, či opakované podněty mimo působnost ochránce. Ve všech případech se tedy ochránce nebude muset zabývat opakovanými podněty v téže věci, které nepřinášejí nové skutečnosti odůvodňující jeho zásah.

V odst. 3 jde opět jen o terminologickou změnu v souladu s výše uvedenými body. Pokud se ochránce podnětem nebude zabývat, písemně to sdělí stěžovateli a svůj postup mu rovněž odůvodní. Tímto se činnost ochránce stane ještě transparentnější a důvěryhodnější, neboť takto ochránce bude postupovat pouze v důvodných případech.

K bodu 7 (§ 14)

Rovněž § 14 se mění v souvislosti se změnami v pojmosloví. § 14 bude nadále upravovat taxativně všechny typy postupů ochránce, tj. nezabývání se podnětem z důvodů podle § 12, vyrozumění a poučení stěžovatele podle § 13 či zabývání se podnětem podle § 15 a 16. Pokud se ochránce na základě zákona bude podnětem zabývat, samozřejmě o tom stěžovatele vyrozumí.

K bodům 8 – 12 (§ 15)

V souvislosti se změnou terminologie se pojem šetření vypouští i z § 15 a dochází k souvisejícím stylistickým změnám, resp. k nahrazení pojmu „šetření“ pojmem „postup“. §15 bude nadále obsahovat výčet základních oprávnění ochránce vůči úřadům, která budou přiměřeně použita i při výkonu jeho dalších působností podle § 21a.

K bodu 13 (§ 16)

Změna terminologie (upuštění od pojmu „šetření“) se promítá i do § 16. V rozsahu své „klasické působnosti“ ochránce oprávnění využije při předběžném prověřování jednotlivých podnětů a dále při detailním zkoumání postupu úřadů podle § 1 odst. 2 (na základě podnětů i

z vlastní iniciativy) vůči těm úřadům, jiným státním orgánům a osobám vykonávajícím veřejnou správu, jejichž jednání ochránce sice přímo neprověřuje, potřebuje však jejich součinnost pro posouzení věci. Ustanovení se použije přiměřeně i v oblasti systematických návštěv a sledování vyhoštění (§ 21a odst. 1). V oblasti rovného zacházení se použije přímo ustanovení § 21b odst. 2 zákona. Z povahy věci mohou orgány povinované pomocí ochránce tuto pomoc poskytovat pouze „v mezích své působnosti“ (v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy) a ochránce nebude požadovat poskytnutí pomoci mimo jejich působnost.

K bodům 14 – 17 (§ 16a odst. 3 písm. h) a j) a odst. 4 písm. i) a k)

V souvislosti s novým občanským zákoníkem se upravuje výčet údajů, které Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky poskytuje ochránci pro výkon jeho působnosti, a pojem „zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům“ se nahrazuje pojmem „omezení svéprávnosti“. Dále se mezi poskytované údaje doplňuje údaj o datu a místě vzniku registrovaného partnerství, který bude ochránce při své činnosti využívat stejným způsobem jako údaj o datu a místě uzavření manželství.

K bodům 18 a 19 (§ 17 a § 18 odst. 1)

Opět dochází v souladu se změnou pojmosloví k formulační změně. Ochránce již nebude provádět šetření, a proto tento pojem nebude používán. Vyrozumívání stěžovatele i dotčeného úřadu bude probíhat i jiným způsobem než písemně. Ochránce však vždy bude dbát na to, aby dotčené subjekty byly plně informovány o jeho zjištěních. Pro reakci úřadu pak již zákon nebude stanovovat pevnou lhůtu, ale tu vždy přiměřeně stanoví ochránce, aby mohlo co nejdříve dojít k nápravě.

K bodům 20 a 21 (§ 18 odst. 3 a § 20 odst. 1)

Navrhované znění má za cíl zrychlit komunikaci s úřadem, jehož činnost je předmětem podnětu (stížnosti). V případech, kdy se jedná o opakující se pochybení či kdy jde o skutkově a právně jasné případy, je ochránce schopen již ve výzvě podle odstavce 1 navrhnout opatření k nápravě způsobilé zhojit pochybení úřadu. Proto tím může úřadu poskytnout návod věc vyřešit a nemusí se svými návrhy čekat až na závěrečné stanovisko, pokud úřad nespolupracuje. Tím se může ušetřit celý procesní krok a ochránce i stěžovatel nemusí čekat na reakci úřadu, který během této doby bude muset sám bez „pomoci“ ochránce hledat cestu k řešení problému, a ten teprve pak bude v závěrečném stanovisku navrhnout opatření k nápravě. Návrh tak významně podporuje vzájemnou spolupráci ochránce a úřadu na řešení situace, kdy ochránce bude moci úřadu hned doporučit opatření k nápravě situace. Pokud v těchto případech úřad sám aktivně situaci napraví, vyrozumí jej ochránce spolu se stěžovatelem o tom, že řešení shledává dostatečným a případ je takto úspěšně uzavřen. Úřad bude přitom povinen i na uvedenou výzvu s opatřeními k nápravě reagovat ve lhůtě 30 dnů.⁶² Pokud úřad naopak spolupracovat nebude a nebude ochoten řešit situaci, uplatní se dosavadní postupy. V mnohých případech však návrh může nápravu situace urychlit a posílit tak ochranu práv dotčených osob.

K bodu 22 (§ 21a odst. 1)

Jde o legislativně-technické upřesnění.

K bodům 23 a 24 (§ 21a odst. 3 – 5)

⁶² § 20 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

V působnosti ochránce jako národního preventivního mechanismu a jako dohledového místa nad vyhoštěními dochází pouze k systematickému oddělení jednotlivých působností a v nich uplatňovaných pravomocí. Ochránce může svá zjištění a doporučení v obou těchto pravomocech vtělit jak do zpráv, tak do jiných písemností. Odlišnost ve formulacích „vyzve“ a „může vyzvat“ je dán tím, že v případě návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, se ochránce setkává s mnoha různými typy subjektů a problémů, proto prakticky vždy shrnuje svá zjištění a formuluje doporučení nebo návrhy opatření. Naproti tomu v jednotné a věcně omezené agendě dohledu nad vyhoštěními tato potřeba až na výjimky nevyvstává. Rozdíl odráží realitu a sleduje také potřebu zařízení vždy získat zpětnou vazbu.

Navrhované znění (jako dosud) počítá s tím, že ochránce svá zjištění a doporučení komunikuje se zařízením nebo příslušnými úřady buď po provedení jedné návštěvy, nebo více souvisejících návštěv. Takto pojatá formulace oprávnění (i povinnosti) ochránce má praktické důsledky v podobě efektivity vyhodnocování návštěv a preventivního působení ochránce jako národního preventivního mechanismu. Ochránce zúročuje svá zjištění a formuluje doporučení třemi způsoby: vyrozuměním (zprávou) po každé jednotlivé návštěvě, vyrozuměním (zprávou) po několika návštěvách či souhrnnou zprávou. Druhá forma (vyrozumění po více provedených návštěvách) přichází do úvahy zvláště v případě, kdy zařízení mají jednoho zřizovatele nebo vedení. Může jít o zařízení omezení svobody *de iure* i *de facto*. Například v případě tematických návštěv policejních cel může být nejpraktičtější získat zjištění z několika zařízení a pak je komunikovat s vedením policie. Tzv. souhrnné zprávy (třetí způsob) ochránce vypracovává pravidelně po ukončení série návštěv zařízení jednoho typu. Krom doporučení pro státní správu a samosprávu obsahují také důležité informace pro veřejnost a další, nenavštívená zařízení. Tím, že je ochránce zveřejňuje, a zpravidla také obohacuje o interpretaci právních i dalších standardů, srovnání se zahraničím a statistiky, přispívá zvláštním způsobem k prevenci špatného zacházení.

K bodu 25 (§ 21b odst. 2 a 3)

Povinnost spolupráce s ochráncem podle § 15 primárně dopadá na úřady ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 a povinnost poskytnout mu pomoc podle § 16 na všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu. Toto vymezení plně odpovídá a dostačuje původní, tradiční ombudsmanské působnosti ochránce podle § 1 odst. 1 zákona, která se při kontrole výkonu veřejné správy vztahovala pouze na vykonavatele veřejné moci. Dalšími úlohami, ať již národního preventivního mechanismu či orgánu pro rovné zacházení, se však působnost ochránce rozšířila na soukromé subjekty, ať už provozovatele zařízení či subjekty nabízející zboží a statky, které jsou předmětem zákazu diskriminace, jako zaměstnavatelé, poskytovatelé zboží a služeb, zdravotní péče, bydlení, vzdělávání apod. Současná právní úprava však ochránci neumožňuje efektivně a důsledně chránit práva osob, jejichž naplňování záleží na soukromém subjektu (mimo zařízení podle § 1 odst. 4 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv), jelikož fakticky nemůže vyžadovat součinnost od nositelů povinností, jejichž plnění je ochránce oprávněn sledovat. Navrhovaná změna je nutná právě k efektivnímu výkonu působnosti ochránce v těchto oblastech v souladu s mezinárodním právem.

Nově se tedy navrhuje, aby si ochránce mohl vyžádat při své činnosti v oblasti rovného zacházení součinnost od státních orgánů a osob, které mají zákonem uloženou povinnost rovného zacházení a zákazu diskriminace podle právních předpisů (tj. především antidiskriminačního zákona, ale i dalších předpisů jako zákoník práce, zákon o zaměstnanosti, služební zákon, zákon o služebním poměru bezpečnostních sborů, zákon o vojácích z povolání, zákon o ochraně spotřebitele, školský zákon). Formou součinnosti bude

poskytnutí informací a vysvětlení skutkových okolností souvisejících se stížnostmi, předložení písemností a dalších podkladů pro posouzení případu a sdělení stanoviska ke všem jeho okolnostem.

Ustanovení nahrazuje oprávnění ochránce podle ustanovení § 15 i podle § 16. Dopadá tedy jak na orgány a osoby, kterým zvláštní právní předpisy ukládají povinnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, tak na ty státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu, jež takové povinnosti netíží, ochránce však ve smyslu ustanovení § 16 potřebuje jejich pomoc při prověřování namítané diskriminace.

Vůči soukromým osobám je návrh plně v souladu se základními principy demokratického státu, tj. že státní moc lze vůči těmto osobám uplatňovat jen na základě zákona a v jeho mezích⁶³, že je nutno naopak maximálně respektovat jejich autonomii vůle a omezovat ji jen z legitimních důvodů a v nezbytně nutné míře⁶⁴ a povinnosti jim mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod⁶⁵. Požadavek vyžádat si součinnost je přitom nutný pro realizaci výše uvedených oprávnění ochránce, neboť bez spolupráce a asistence dotčených subjektů by nemohl dostatečně analyzovat situaci a formulovat podložené závěry o dodržování sledovaných práv ani působit k jejich naplnění. Míra omezení autonomie soukromých subjektů je přitom minimální, neboť ochránce vůči nim nebude mít svá oprávnění podle § 15. Tyto subjekty budou mít pouze povinnost s ochráncem spolupracovat a poskytnou mu pomoc v uvedených formách nutnou pro uskutečňování jeho úkolů. Nová úprava tedy zachovává rovnováhu mezi zájmy na ochraně před diskriminací a právy soukromých subjektů.⁶⁶ V oblasti rovného zacházení je nadto zákonné zakotvení povinnosti součinnosti běžné, jak uvádí obecná část důvodové zprávy. Nová úprava rovněž vyjasní oprávnění soukromých osob při nakládání s osobními údaji.

K bodu 26 (§ 22 odst. 2)

Jde o legislativně-technické upřesnění.

K bodu 27 (§ 22 odst. 3)

Navrhuje se sjednotit zvláštní oprávnění ochránce spočívající v podávání návrhů na zahájení různých řízení či jiných návrhů do obecného ustanovení nového odst. 3 § 22 s nenormativním odkazem na zvláštní zákony, které budou uvedená oprávnění upravovat podrobněji.

Jedná se o následující oprávnění:

- podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení⁶⁷,
- podat žalobu k ochraně veřejného zájmu podle soudního řádu správního⁶⁸,
- navrhnout přisedící k zápisu do seznamu přisedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů⁶⁹ a
- podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu⁷⁰.

⁶³ Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁴ Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁵ Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁶ Navrhovaná úprava je v tomto ostatně stále méně striktní než některé úpravy zahraniční, které s neposkytnutím součinnosti spojují např. možnost soudního donucení (např. Francii).

⁶⁷ § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu.

⁶⁸ § 66 odst. 3 soudního řádu správního.

⁶⁹ § 4b odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

Návrh přináší dvě nová oprávnění:

- podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení⁷¹ a
- podat veřejnou žalobu ve věcech podle antidiskriminačního zákona směřující k upuštění od diskriminace a popřípadě odstranění následků diskriminačního zásahu⁷².

Obecná úprava zvláštních oprávnění přitom umožní jejich rozšiřování bez nutnosti novelizace zákona o veřejném ochránci práv.

K bodu 28 (§ 23 odst. 2)

Dochází k zjednodušení daného ustanovení, kdy možnost seznamovat veřejnost se svoji činností není třeba upravovat zvlášť pro jednotlivé působnosti. Rovněž se legislativně-technicky upřesňuje použití § 20 odst. 2, tj. možnost zveřejnění neplnění povinností vůči ochránci.

K bodu 29 (§ 25 odst. 5)

Zpřesňuje se stávající trochu nelogické znění formulace podmínky bezúhonnosti kandidáta na funkci asistenta ochránce, kdy se za bezúhonného nepovažuje ten, na kterého se „hledí, jako by odsouzen nebyl“⁷³, tj. u kterého dojde k zahlázení odsouzení⁷⁴. Taková osoba je naopak za bezúhonnou logicky považována. Proto se slovo „hledí“ nahrazuje slovem „nehledí“ a formulace se tak uzpůsobuje standardním zákonným formulacím podmínky bezúhonnosti.⁷⁵ Bezúhonným tedy nebude ten, na koho se „nehledí, jako by odsouzen nebyl“, tj. u koho nedošlo k zahlázení odsouzení.

K bodu 30 (§25 odst. 6)

V § 25 odst. 6 se upravuje obecné oprávnění ochránce pověřit zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv plněním úkolů v rámci působnosti ochránce. Navrhované znění sjednocuje do jednoho odstavce možnost pověřit plněním úkolů ochránce zaměstnance Kanceláře a jeho asistenty. Rozdíl mezi asistentem ochránce a „řadovým“ zaměstnancem je zachován v tom, že jen asistent může za ochránce jednat v řízení před soudem nebo před Ústavním soudem.

K článku II

Přechodná ustanovení upravují postup ochránce u podnětů, které budou přijaty před vstupem předkládané novely v účinnost. Pokud u těchto podnětů nebylo dosud zahájeno šetření či nebyly uzavřeny odložením či poučením o postupu, vyřídí ochránce tyto podněty podle současně platných pravidel své činnosti, tj. podle pravidel platných v době jejich přijetí. Pokud však již ochránce zahájí šetření, bude postupovat podle nových pravidel předpokládaných touto novelou, a to i když tato šetření byla zahájena přede dnem její účinnosti. Důvodem je, aby ochránce co nejdříve mohl uplatit nové, méně formální postupy, které budou efektivnější a vstřícnější ke stěžovatelům.

⁷⁰ § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Nově navrhované písm. f) v § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993, o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Nově navrhované znění § 10 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

⁷³ Viz současné znění § 25 odst. 5 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁷⁴ § 106 trestního zákoníku.

⁷⁵ Viz např. 14 odst. 3 soudního řádu správního, § 148 odst. 4 školského zákona, § 16 odst. 3 zákona o soudech a soudcích, § 29a odst. 1 písm. b) zákona o pedagogických pracovnících, 32a odst. 3 zákona o státním zastupitelství a mnoho dalších.

K ČÁSTI DRUHÉ – změna občanského soudního řádu

K článku III

K bodu 1 (§ 35b)

V občanském soudním řádu se upravuje obecné oprávnění veřejného ochránce práv být účastníkem občanského soudního řízení, tj. buď toto řízení zahájit, nebo do něj vstoupit jako účastník. Ochránce pak bude moci vykonávat veškeré úkony a oprávnění účastníka řízení. Nebude moci vykonávat ty úkony, které může vykonat jen účastník právního poměru, neboť ochránce nebude sám dotčen či ohrožen diskriminačním jednáním a v řízení nebude hájit svůj zájem či zájem své instituce, ale veřejný zájem na dodržování práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace, případně jiné veřejné zájmy. Konkrétní případy a podmínky pro oprávnění ochránce zahajovat a vstupovat do řízení budou stanovovat příslušné zvláštní předpisy (v současnosti pouze navrhovaný antidiskriminační zákon). Podobně jsou v předchozích odstavcích konstruována i oprávnění státního zastupitelství a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových vystupovat v občanském soudním řízení a hájit zde veřejný zájem.

K bodům 2 a 3 (§ 46b písm. m) a § 50a odst. 2)

V souvislosti s novým procesním oprávněním ochránce je nutno upravit i doručování soudních písemností, pokud se stane účastníkem řízení. Obecnou adresou pro doručování ochránci bude adresa Kanceláře veřejného ochránce práv, kde ochránce úřaduje a kde také sídlí jeho zaměstnanci, kteří se budou žalobami zabývat. V sídle Kanceláře veřejného ochránce práv je rovněž zřízena podatelna pro přijímání písemností, kde jsou přítomny osoby oprávněné přijímat písemnosti pro ochránce. Změna v § 50a odst. 2 je pak pouze legislativně technickým přizpůsobením vložení nového písmene m) do § 46b.

K bodu 4 (§ 142 odst. 4)

Podobně jako u státního zastupitelství a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových se upravuje i otázka náhrady nákladů řízení. Pokud ochránce tedy nebude v řízení úspěšný, přízná soud úspěšnému žalovanému částečnou či úplnou náhradu nákladů řízení proti státu podle toho, zda byl v řízení úspěšný plně či pouze částečně a při užití dalších mezi soudcovské úvahy podle obecných principů občanského soudního řádu (především § 142 odst. 3, § 150). Náklady v takovém případě bude hradit stát. I toto opatření má přispívat k tomu, že ochránce bude této nové pravomoci užívat zodpovědně a pouze v nezbytných případech.

K bodu 5 (§ 157 odst. 1)

Stejně jako v případě účasti státního zastupitelství a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v písemném vyhotovení rozsudku soud uvede, že se řízení účastnil veřejný ochránce práv.

K bodům 6 a 7 (§ 203 odst. 4 a § 231 odst. 4)

Oprávnění ochránce podat opravné prostředky v podobě odvolání a žaloby pro zmatečnost bude rovněž upraveno stejně jako u státního zastupitelství a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Podmínkou bude především samotné oprávnění ochránce účastnit se daného řízení, což bude plynout podle § 35b ze zvláštních zákonů (nyní pouze navrhovaný

antidiskriminační zákon). Podmínkou dále bude, že ochránce do samotného řízení skutečně vstoupí, tj. stane se jeho skutečným účastníkem. Podmínkou konečně bude, že tak učiní dříve, než uplyne všem dalším účastníkům daného řízení lhůta pro podání daného opraveného prostředku. Ochránce tedy pro jeho podání bude mít stejné podmínky a stejné lhůty jako ostatní účastníci řízení, aby tak nebyla narušena jejich právní jistota.

K ČÁSTI TŘETÍ – změna zákona o Ústavním soudu

K článku IV (§ 64 odst. 1 písm. f)

V zákoně o Ústavním soudu se mezi subjekty, které jsou oprávněny podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, nově doplňuje i ochránce. Ochránce tak bude moci sám vyvolat řízení ve věci, a to na základě poznatků o praktickém uplatňování právních předpisů získaných při jeho činnosti ve všech oblastech působnosti. I ve své tradiční oblasti dozoru nad výkonem veřejné správy může ochránce dospět k názoru, že zákon je sice uplatňován správně, přesto však právě na základě jeho znění dochází k nepřiměřeným zásahům či omezením základních práv a svobod. Stejně tak může při přispívání k rovnému zacházení zjistit, že určitá zákonná ustanovení zakládají přímou či nepřímou diskriminaci. Všechny tyto problémy se ochránce samozřejmě nadále bude snažit řešit nejdříve doporučením vládě či Parlamentu jako zákonodárci, aby příslušné zákony samy změnily. Pokud k tomu však nedojde či bude hrozit nebezpečí z prodlení, bude moci sám přímo podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení, která bude považovat za protiústavní. Přitom ovšem ochránce bude moci podávat návrhy jen v rámci své zákonné činnosti podle zákona o Veřejném ochránci práv a dalších zákonů, tj. shledá-li při výkonu své působnosti porušení základních práv a svobod osob, neboť i toto oprávnění je určeno pouze k naplňování jeho zákonného úkolu přispívat k ochraně základních práv a svobod⁷⁶, jak je tomu u všech oprávnění ochránce⁷⁷ a jiných státních orgánů⁷⁸.

K ČÁSTI ČTVRTÉ – změna soudního řádu správního

K článku V

K bodům 1 – 4 (§ 66 odst. 3, § 79 odst. 2, § 82 odst. 2 a § 101a odst. 2)

Stejně jako v občanském soudním řádu je nutno oprávnění ochránce podat žalobu ve veřejném zájmu ve věcech diskriminace upravit i v soudním řádu správním, neboť v mnohých oblastech, ve kterých podle antidiskriminačního zákona platí zákaz diskriminace, je rozhodováno ve správním řízení podle správního řádu a následně soudy podle soudního řádu správního (např. služební poměr státních úředníků a příslušníků bezpečnostních sborů⁷⁹, přístup k sociálnímu zabezpečení⁸⁰ a některým sociálním výhodám⁸¹, přístup ke vzdělání⁸² a další).

⁷⁶ § 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv

⁷⁷ § 22 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁷⁸ Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁷⁹ § 1 odst. 1 písm. c) antidiskriminačního zákona

⁸⁰ § 1 odst. 1 písm. f) antidiskriminačního zákona.

⁸¹ § 1 odst. 1 písm. g) antidiskriminačního zákona.

⁸² § 1 odst. 1 písm. i) antidiskriminačního zákona

Jelikož soudní řád správní na rozdíl od občanského soudního řádu obsahuje taxativní výčet typů řízení, bude nutno pravomoc ochránce podat žalobu a vstoupit do řízení upravit zvláště přímo v každém typu řízení týkajícím se různých typů činnosti veřejné správy. Diskriminace, proti které má žaloba ochránce směřovat, totiž může mít mnoho podob – může jít o klasické rozhodnutí, ale i jiný typ správní činnosti, který není rozhodnutím, ale může vést k protiprávnímu zásahu do práv osob (např. zásah bezpečnostního sboru). Diskriminací může být motivována i nečinnost správního orgánu. Nelze vyloučit, že diskriminace může mít podobu např. i opatření obecné povahy. Proto je nutné ve všech těchto řízeních dát ochránci pravomoc podat příslušnou žalobu.

V současnosti je ochránce oprávněn podat pouze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v případě, že na jejím podání prokáže veřejný zájem.⁸³ V tomto případě by tedy ochránce již víceméně byl oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí, které by porušovalo právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace. Ustanovení je proto pouze drobně formulačně upraveno tak, aby při projednávání dané žaloby měly správní soudy srozumitelná pravidla a podmínky pro hodnocení procesních podmínek a posouzení samotné věci. Proto se podmínka prokázání veřejného zájmu u ochránce, stejně jako u nejvyššího státního zástupce, nahrazuje podmínkou shledání tohoto veřejného zájmu.

Odborná literatura správně poukazovala na problematičnost této formulace podmínky veřejného zájmu.⁸⁴ Tím, že soud před samotným projednáním žaloby ochránce musí zkoumat jako procesní podmínku prokázání veřejného zájmu, se zároveň těžko vyhne současnému meritornímu posouzení věci. K posouzení prokázání veřejného zájmu bude tudíž muset nařizovat jednání k provedení důkazů o této skutečnosti, což bude vést k prodloužení a procesním komplikacím v řízení. Veřejný zájem přitom není procesní podmínkou pro podání a projednání žaloby, ale věcnou podmínkou pro případné zrušení správního rozhodnutí či jeho prohlášení za nicotné.⁸⁵ Veřejný zájem na zrušení rozhodnutí, resp. neuznání jeho následků totiž musí převážet nad právní jistotou účastníků daného správního řízení a důvěru v zachování státu quo nastoleného právě napadeným rozhodnutím. Teprve pokud by tento stav byl natolik v rozporu s veřejným zájmem, že by bylo lepší narušit právní stav než jej zachovat, je ve veřejném zájmu rozhodnutí zrušit či prohlásit za nicotné.⁸⁶ Žádné jiné okolnosti by soud primárně přezkoumávat neměl. Kritéria pro posouzení vhodnosti jejího podání tak (v situaci, kdy soud je povinen nezákonné rozhodnutí zrušit) musí být shodná s kritérii pro úvahu, zda je zapotřebí nezákonné rozhodnutí zrušit, tj. podat žalobu, která není ničím jiným než prostředkem usilujícím o zrušení rozhodnutí správního orgánu.⁸⁷ Není tedy procesně ani právně účelné, aby soud posuzoval to samé kritérium dvakrát či byl zákonem nucen jakkoliv narušovat logiku svého procesního postupu.

Judikatura správních soudů navíc hodnocení veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem (tj. úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“ na podání žaloby) nepodrobuje přezkumu.⁸⁸ Rovněž tak není nutné, aby před tím byly vyčerpány všechny řádné či mimořádné opravné prostředky, neboť není ani účastníkem původního řízení.⁸⁹ Jediným jiným důvodem pro posouzení přípustnosti žaloby by mohla být maximálně efektivnost

⁸³ § 66 odst. 3 soudního řádu správního v platném znění.

⁸⁴ Viz např. Jemelka, L. a kol.: Soudní řád správní. Komentář, Praha, 2013, str. 525.

⁸⁵ § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

⁸⁶ Viz rovněž § 94 odst. 4 správního řádu.

⁸⁷ Viz Jemelka, L. a kol., cit. dílo, str. 525n.

⁸⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 27/2006 ze dne 5.11.2007 [č. 1455/2008 Sb. NSS] a rovněž viz Vopálka V. a kol.: Soudní řád správní. Komentář, Praha, 2004, str. 158.

⁸⁹ Tamtéž. Viz rovněž např. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 29 Ca 60/2006 ze dne 23. 4. 2008 (č. [1625/2008 Sb. NSS](#)).

postupu ochránce při ochraně veřejného zájmu, tj. zda nelze shodného výsledku dosáhnout jinou cestou, jež by oproti soudnímu řízení byla rychlejší a z hlediska nákladů státního rozpočtu i levnější. Protože však ochránce nedisponuje oprávněními, jež by mohla veřejnou správu zavazovat ke konkrétním krokům, lze se domnívat, že podání správní žaloby bude v zásadě vždy nejvhodnějším postupem pro odstranění nezákonného rozhodnutí.⁹⁰ Není v tomto směru žádný důvod přistupovat k veřejnému ochránci práv jinak, neboť i on je ze zákona pověřen dbát na ochranu veřejného zájmu, konkrétně dodržování práva ze strany úřadů a dalších subjektů.⁹¹

Zároveň se upravují kritéria pro podání žaloby, neboť antidiskriminační zákon bude obsahovat v § 10 odst. 2 vlastní kritéria podání žaloby (porušení práva na rovné zacházení nebo diskriminace by se mohly dotknout většího nebo neurčitého počtu osob anebo by jimi mohl být vážně ohrožen veřejný zájem). Při rozhodování žaloby ve veřejném zájmu proti rozhodnutí správního orgánu podané ochráncem bude tedy správní soud posuzovat tyto okolnosti: buď, zda je zrušení či prohlášení nicotnosti ve veřejném zájmu, anebo zda jsou pro tento krok splněny podmínky podle zvláštního právního předpisu (v současnosti pouze antidiskriminačního zákona), tj. zda by se porušení práva na rovné zacházení nebo diskriminace mohly dotknout většího nebo neurčitého počtu osob anebo by jimi mohl být jinak vážně ohrožen veřejný zájem a tyto rizika by opět odůvodnila zrušení rozhodnutí nebo jeho prohlášení za nicotné.

V ostatních typech řízení ochránce v současnosti žalobní legitimací nedisponuje. Proto jsou v příslušných dílech soudního řádu správního doplňována nová samostatná ustanovení opravňující ochránce k podání žaloby ve veřejném zájmu ve věcech diskriminace. Jelikož však vytvoření obecného oprávnění ochránce podávat žaloby proti zásahům a opatřením obecné povahy či v případě nečinnosti správního orgánu přesahuje samotný věcný rozsah a předmět návrhu, budou tato oprávnění omezena podmínkami zvláštního právního předpisu, kterým bude zatím opět pouze antidiskriminační zákon. Žaloby budou moci tedy být podávány pouze ve věcech diskriminace. Ochránce se bude moci domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, aby zrušil opatření obecné povahy nebo jeho část anebo aby zásah prohlásil za nezákonný a v důsledku toho nařídil jeho ukončení, resp. upuštění od jeho pokračování či případně nápravu závadného stavu, jak je navrhováno v § 10 odst. 1 antidiskriminačního zákona. Jinak bude postup stejný jako v ostatních případech podle soudního řádu správního a soud bude opět posuzovat, zda by se porušení práva na rovné zacházení nebo diskriminace mohly dotknout většího nebo neurčitého počtu osob anebo by jimi mohl být jinak vážně ohrožen veřejný zájem.

K ČÁSTI PÁTÉ – změna antidiskriminačního zákona

K článku VI

K bodu 1 (§ 10 odst. 2)

⁹⁰ Viz Jemelka, L. a kol., cit. dílo, str. 526.

⁹¹ § 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. Případně rozdíly v přístupu k nejvyššímu státnímu zástupci a ochránci by se museli odrazit až v podmínkách věcné legitimace, tj. důvodnost podané žaloby a oprávnění soudu zrušit napadené správní rozhodnutí. (např. tím, že by soud mohl podle § 78 soudního řádu správního k žalobě podané veřejným ochráncem práv zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost jen tehdy, shledá-li na tom závažný veřejný zájem). Veřejný zájem by tak soud posuzoval až v okamžiku rozhodování o žalobě, nikoliv při jejím přijetí. Viz Jemelka, L. a kol., cit. dílo, str. 526.

V novém odstavci 2 § 10 se navrhuje umožnit ochránci podávat veřejnou žalobu ve věcech diskriminace. Žalobu by byl oprávněn podat v případě, kdy by diskriminace svým rozsahem či dopadem mohla významně ohrozit veřejný zájem na rovném zacházení v souladu s ústavním pořádkem nebo se mohlo žalované jednání dotýkat většího nebo neurčitého počtu osob. Tak tomu bude v případě, že diskriminace bude výraznou součástí systému poskytování daného statku, bude se dotýkat velkého množství osob, bude významně zasahovat do jejich práv či tato práva výrazně omezovat anebo bude mít jiné, společensky výrazně negativní následky. Na rozdíl od obětí diskriminace bude ochránce moci podat žalobu rovněž v případě, kdy by uvedené následky diskriminačního jednání hrozily, aniž by dosud došlo k zásahu do práv konkrétní oběti (např. v případě diskriminační inzerce, diskriminační praktiky při poskytování zboží či služeb, systémové diskriminace na základě právního předpisu či interního pokynu apod.), čímž bude ochránce plnit významnou preventivní funkci.

Ochránce má v současnosti prakticky největší a nejlepší praktický přehled o skutečném rozsahu problému diskriminace ve společnosti, neboť na základě své činnosti orgánu pro rovné zacházení se setkává s ohroženými skupinami, s jednotlivými oběťmi i se subjekty zodpovědnými za diskriminační jednání. Pokud bude moci na základě svých poznatků podat antidiskriminační veřejnou žalobu, budou moci soudy posoudit mnohé z problému při dodržování principu rovného zacházení a tak dostát své ústavní povinnosti ochrany základních práv a svobod.⁹² V souladu s principem subsidiarity své činnosti by ovšem takovou žalobu měl podávat až poté, co k ukončení diskriminačního jednání nevedly postupy podle jeho jiných oprávnění, tj. především zkoumání stížnosti na diskriminaci a udělení doporučení k jejímu ukončení⁹³, případně systémové doporučení státnímu orgánu⁹⁴, vládě⁹⁵ či Poslanecké sněmovně⁹⁶ či určité skupině osob⁹⁷ anebo zveřejnění případu⁹⁸.

Ochránce se v takové žalobě bude moci domáhat především ukončení diskriminačního jednání ze strany daného subjektu (ať již veřejnoprávního či soukromého). V rámci oprávnění požadovat nápravu závadného stavu se bude také moci domáhat odstranění následků diskriminačního zásahu u těch osob, které byly již diskriminačním zásahem poškozeny, pokud budou známy či pokud bude možné je určit. Jelikož však půjde o veřejnou žalobu (*actio popularis*) a nikoliv o hromadnou žalobu (*class action*), nebude se ochránce moci domáhat přiměřeného zadostiučinění, neboť jednotlivé oběti, které mohly újmu utrpět, nemusí být v době podání žaloby či v době vynesení rozsudku vůbec známy. To plyne i z toho, že veřejná žaloba slouží k ochraně tohoto obecného zájmu a nikoliv primárně k náhradě újmy jednotlivých osob. Tyto osoby se pak náhrady budou moci domáhat samy ve vlastní diskriminační žalobě⁹⁹ anebo žalobě na náhradu způsobené újmy¹⁰⁰.

K bodu 2 (§ 10 odst. 3)

Původní úprava nároků obětí diskriminace víceméně kopírovala úpravu nároků obětí zásahů do osobnostních práv podle původního občanského zákoníku¹⁰¹, neboť diskriminace je pojímána jako zásah do lidské důstojnosti, která je součástí osobnostních práv člověka. Nový

⁹² Čl. 4 Ústavy.

⁹³ § 21b (nově odst. 1) písm. c) zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁴ § 22 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁵ Tamtéž ve spojení s § 20 odst. 2 písm. a) zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁶ § 23 a 24 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁷ § 21b (nově odst. 1) písm. c) zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁸ § 20 odst. 2 písm. b) zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁹ § 10 odst. 1 a 2 stávajícího znění antidiskriminačního zákona.

¹⁰⁰ § 2956 a násl. občanského zákoníku.

¹⁰¹ § 13 zákona č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

občanský zákoník začlenil nároky z újmy na osobnostních právech do obecné úpravy náhrady majetkové a nemajetkové újmy. Nemajetková újma se odčiní přiměřeným zadostiučiněním. Zadostiučinění musí být poskytnuto v penězích, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečné a dostatečně účinné odčinění způsobené újmy.¹⁰² Způsob a výše přiměřeného zadostiučinění musí být určeny tak, aby byly odčiněny i okolnosti zvláštního zřetele hodné, kterou je mj. diskriminace poškozeného se zřetelem na jeho pohlaví, zdravotní stav, etnický původ, víru nebo i jiné obdobně závažné důvody.¹⁰³ Pro odstranění duplicity právní úpravy se tedy v antidiskriminačním zákoně ponechávají jen základní nároky obětí diskriminace a podrobnější úprava bude ponechána v občanském zákoníku jako obecném občanskoprávním předpise. Při posuzování přiměřeného zadostiučinění pro oběti diskriminace bude soud postupovat podle uvedených principů občanského zákoníku, přičemž bude povinen zohlednit i judikaturu Evropského soudního dvora, resp. Soudního dvora Evropské Unie k evropskému antidiskriminačnímu právu¹⁰⁴, která staví právě na účinných, přiměřených a odrazujících sankcích, jak předpokládají antidiskriminační směrnice.¹⁰⁵ Zejména způsob a výši přiměřeného zadostiučinění tak soud bude muset určit ve světle práva EU.

K ČÁSTI ŠESTÉ - účinnost

K článku VII

Účinnost návrhu se navrhuje k 1. červenci 2015. Důvodem je stihnutí řádného legislativního procesu návrhu.

V Praze dne 8. prosince 2014

předseda vlády

Mgr. Bohuslav Sobotka, v.r.

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

Mgr. Jiří Dienstbier, v.r.

¹⁰² § 2951 odst. 2 občanského zákoníku.

¹⁰³ § 2957 občanského zákoníku.

¹⁰⁴ Viz např. rozsudky ESD ze dne 10. dubna 1984 ve věcech C-14/83 *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, Recueil s. I-1891 a C-79/83 *Dorit Harz proti Deutsche Tradax GmbH*, Recueil s. I-1921 či rozsudek ESD ze dne 16. července 2008 ve věci C-54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Firma Feryn NV*, , Sb. rozh. s. I-518

¹⁰⁵ Viz čl. 15 směrnice 2000/43/ES, čl. 17 směrnice 2000/78/ES či čl. 8 odst. 2 směrnice 2004/113/ES.