



Výjimky z principu rovného zacházení ve veřejné správě

Kryštof Kozák, Kateřina Kozáková

Tato kapitola si klade za cíl ukázat, že z obecného požadavku na rovné zacházení existuje řada výjimek, které umožňují skloubit záměry sledované antidiskriminačními předpisy s dalšími, pro společnost důležitými zájmy. Pro pracovníky veřejné správy je základní orientace v tom, kdy je nutné striktně dodržovat princip rovného zacházení, a kdy je naopak legitimní použít výjimku z tohoto principu, velmi důležitá, neboť jsou - z povahy své práce - nuceni rozhodovat o konkrétní náplni práva a povinnostech jednotlivců.

Na úvod je dobré si uvědomit, co vlastně pojem diskriminace znamená - jedná se v podstatě o rozlišování mezi různými skupinami lidí s tím, že některým skupinám jsou přiznána určitá práva a privilegia, a jiné jsou naopak ve svých právech omezeny. Individuální vlastnosti jedince nehrají v případě diskriminace velkou roli, je hodnocen primárně v rámci skupiny, do které je zařazen. Evropské i české právo se snaží proti diskriminaci bojovat, respektive stanoví určitá kritéria, na základě kterých je nepřipustné s lidmi nerovně zacházet.¹

Těmito kritérii jsou v evropském právu rasa nebo etnický původ, pohlaví, sexuální orientace, věk, nepříznivý zdravotní stav, náboženství, víra nebo ateismus. V právu ČR se k těmto kritériím připojuje jazyk, politické či jiné smýšlení, národnost, členství nebo činnost v politických stranách a hnutích, členství nebo činnost v odborech, sociální původ, majetek a rod.²

Zákaz rozlišování neplatí ve všech oblastech, ale jeho působnost je omezena v případě evropského práva na zaměstnání a povolání, odborné vzdělávání a poradenství, sociální ochranu (včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče), sociální výhody, vzdělání a přístup ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně ubytování.³ Nejširší působnost má kritérium rasové a etnické příslušnosti, ostatní kritéria se nemusí nutně uplatnit ve všech výše uvedených oblastech. V právu ČR se požadavky na rovné zacházení vztahují zejména na pracovněprávní vztahy, včetně přístupu k zaměstnání, v obecnější rovině jsou též zakotveny v požadavcích na rovný přístup ke zboží a službám⁴ a přístup ke vzdělání.⁵ Nejobecnější rovina je pak zakotvena v Listině základních práv a svobod.

¹ McColgan, A: *Discrimination Law: Text, Cases and Materials*, Hart Publishing, London 2005, s. 18.

² Listina základních práv a svobod, usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., Článek 3.

³ Základními prameny evropského práva jsou v této oblasti Směrnice 2000/43/EC z 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Rasová směrnice), Směrnice 2000/78/EC z 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Rámcová směrnice), Směrnice 2002/73/EC z 28. září 2002, která mění Směrnici 76/207/EHS z roku 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (Směrnice o rovném zacházení).

⁴ §6 zákona o ochraně spotřebitele, č. 634/1992 Sb.: „Prodávající se nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy; zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat.“

⁵ § 2 odst. 1 školského zákona, č. 561/2004 Sb.: „Vzdělávání je založeno na zásadách rovného přístupu každého státního občana České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy,



Úprava v ČR není tedy plně v souladu s evropským právem, zejména zde chybí účinná úprava ve vztahu k povolání, které není zaměstnáním (např. výkon funkce senátora, podnikání na základě živnostenského zákona, popř. jiných předpisů a s tím související povinné členství v profesních komorách), jakož i úprava ve vztahu přístupu ke službám a zboží. Nepřijetím antidiskriminačního zákona v květnu 2006 se tento stav dále prodloužil.

Možné výjimky z principu rovného zacházení

Důsledné uplatňování principu rovného zacházení by mohlo vést k nežádoucím důsledkům jak z hlediska ochrany sociálně slabších skupin obyvatel, tak z hlediska ekonomické efektivity. V právním řádu tak existují výjimky, které v podstatě stanoví, ve kterých případech je nerovné zacházení na základě obecně zakázaných rozlišovacích kritérií opodstatněné a oprávněné.⁶ Asi nejzákladnějším principem výjimek je požadavek jejich individualizace pro každý jednotlivý případ.

Mezi nejdůležitější výjimky v tomto směru patří podstatné a určující požadavky na zaměstnání, které jsou obsaženy jak v evropských směrnicích, tak v českém pracovním právu.⁷ Jako příklad můžeme uvést tuto situaci - městský úřad hledá sociální pracovnice – ženy na terapeutickou práci v azylových domech pro ženy, oběti domácího násilí. Zde je pohlaví pracovníků podstatným požadavkem, neboť lze předpokládat, že muži by tuto funkci nemohli stejně kvalitně zastávat. Podobně je v pořádku, pokud školský úřad hledá Roma na místo asistenta pro romské děti v první třídě apod.

Druhou důležitou výjimkou je zvýšená ochrana žen, zejména v těhotenství a mateřství. Důsledné uplatňování principu rovného zacházení by v tomto případě nepochybně vedlo k nepřiměřeným tvrdostem. Proto jak evropské směrnice, tak české zákonodárství obsahují možnost výjimek v této oblasti – mateřská dovolená se uplatní pouze pro ženy, zaměstnavatelé jsou velmi omezeni v možnosti skončení pracovního poměru s těhotnými ženami, kojící ženy mají nárok na speciální přestávky apod.⁸ V této oblasti vznikají dva problémy – přílišné právní zvýhodnění žen je může v konečném důsledku znevýhodňovat, neboť zaměstnavatelé je nebudou chtít pod různými záminkami přijímat. Druhý problém vzniká díky faktické diskriminaci mužů, kteří jsou ve svých právech vůči ženám v podstatě omezeni.⁹

Z hlediska veřejné správy je velmi důležitá výjimka ze zákazu diskriminace týkající se plateb a převodů činěných státem, která je zakotvená v evropských směrnicích.¹⁰ Tato výjimka umožňuje rozlišovat mezi příjemci státní podpory i z hlediska obecně zakázaných kritérií, jakou je například pohlaví. V platném právu ČR se tato výjimka projevuje například v právu sociálního zabezpečení, kdy ženám jsou v určitých případech přiznány vyšší dávky než mužům ve srovnatelném postavení.

Pro veřejnou správu je významná i další výjimka zakotvená v evropském právu, která umožňuje rozdílné zacházení na základě zakázaných kritérií, pokud se jedná o opatření

barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného postavení občana.“

⁶ Koppelman, A: *Antidiscrimination Law and Social Equality*, Yale University Press, New Haven and London, 1996, str. 5.

⁷ Zákon o zaměstnanosti, č. 453/2004 Sb., Zákoník práce, č. 65/1965 Sb.

⁸ § 152 a následující Zákoník práce, č. 65/1965 Sb.

⁹ Ellis, E.: *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford University Press 2005, str. 285.

¹⁰ Článek 3, odst. 3 Směrnice 2000/78/EC z 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Rámcová směrnice).



nezbytné pro veřejnou bezpečnost, zachování veřejného pořádku a prevenci trestných činů a na ochranu zdraví, práv a svobod ostatních.¹¹ To umožňuje např. Policii ČR, že se může při pátrání po pachateli trestného činu zaměřit na občany jednoho etnika (pokud k tomu mají oprávněný důvod, jako je třeba očitě svědectví) nebo opravňuje státní úřady omezit práva některých skupin, například v zájmu předcházení šíření epidemií.

Z hlediska pracovního práva je důležitá další výjimka v evropských směrnicích, která se týká opodstatněnosti rozdílného zacházení na základě věku, pokud je odůvodněno legitimními cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce, odborného vzdělávání, a jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné. To umožňuje veřejné správě rozlišovat například mezi čerstvými absolventy a lidmi, kteří jsou blízko důchodovému věku. Právě na základě této výjimky byla přijata francouzská legislativa *CPE (Contrat de premiere embauche)*, která vedla k masovým protestům mladých lidí. V českém právu je speciální režim zaměstnávání mladistvých upraven v Zákoníku práce¹².

Další výjimka, která je teoreticky na hranici pozitivní akce, se týká přiměřeného uspořádání pro zdravotně postižené osoby, kterým mají být poskytnuty přiměřené podmínky v zaměstnání, čímž jsou de facto zvýhodněni oproti ostatním osobám. V českém právu se jedná zejména o povinný podíl zdravotně postižených osob u zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají více než 25 zaměstnanců, či státní příspěvky na pracovní místo vytvořené pro zdravotně postiženou osobu.¹³

Poslední důležitou výjimkou z hlediska veřejné správy je možnost rozdílného zacházení na základě státní příslušnosti, a to zejména u ustanovení a podmínek upravujících vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí na území ČR a zacházení související s právním postavením státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti.¹⁴ V českém právu je rozdílné zacházení vůči cizincům upraveno zejména v zákoně o pobytu cizinců, v zákoně o zaměstnanosti (např. obtížnější podmínky pro získání zaměstnání) a v devizovém zákoně (např. omezení práva nabývat nemovitosti).¹⁵ V tomto případě existuje reálné nebezpečí, že veřejná správa může zneužívat této výjimky pro to, aby neoprávněně diskriminovala na základě rasy nebo etnického původu, neboť cizí státní příslušníci často spadají do obou těchto skupin.

Pozitivní opatření (affirmative action)

Pozitivní opatření se od výjimek liší zejména tím, že explicitně a široce povoluje zvýhodnění určité skupiny lidí, která je definována na základě zakázaných kritérií. Účelem těchto opatření je vyrovnání křivd z minulosti, proto mají mít pouze dočasný charakter. Jsou nejčastěji kritizována za to, že pokračují v rozlišování lidí ne podle jejich individuality, ale na základě kritérií, která jsou obecně podezřelá (například rasa).

V evropských směrnicích je možnost pozitivních opatření obecně široce zakotvena, a to právě za účelem zabránění nebo vykompenzování znevýhodnění či předcházení nevýhodám a jejich vyrovnání.¹⁶ Toto pojetí vychází z tzv. materiální koncepce

¹¹ Článek 2, odst. 4 Směrnice 2000/78/EC z 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Rámcová směrnice).

¹² § 163 a následující Zákoníku práce, č. 65/1965 Sb.

¹³ § 67 a následující Zákona o zaměstnanosti, č. 435/2004 Sb.

¹⁴ Článek 3, odst. 2 Směrnice 2000/43/EC z 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Rasová směrnice).

¹⁵ Zákon o pobytu cizinců na území České republiky, č. 326/1999 Sb. a devizový zákon, č. 219/1995 Sb.

¹⁶ např. Článek 5 Směrnice 2000/43/EC z 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Rasová směrnice). Pro zajištění plné rovnosti v praxi nebrání zásada rovného zacházení



spravedlnosti, kdy i přes formálně rovné postavení jsou určité skupiny lidí reálně znevýhodněny, zejména na trhu práce.

V českém právu se objevuje pozitivní opatření v Zákoníku práce a zákoně o zaměstnanosti, kdy zaměstnavatelé smí přijímat dočasné opatření směřující k tomu, aby bylo dosaženo rovnoměrného zastoupení mužů a žen.¹⁷ Postup zaměstnavatele však nesmí směřovat v neprospěch zaměstnance opačného pohlaví, jehož kvality jsou vyšší než kvality současně s ním přijímaných zaměstnanců. Pozitivní opatření je tedy v tomto případě omezeno na případ přijímání zaměstnanců stejné kvality.

Pro veřejnou správu je důležitější ustanovení zákona o zaměstnanosti, které povoluje zákonem stanovená opatření, jejichž cílem je předcházení nebo vyrovnání nevýhod, které vyplývají z příslušnosti fyzické osoby ke skupině vymezené některým ze zakázaných důvodů diskriminace.¹⁸ Může se jednat například o opatření ministerstva práce a sociálních věcí nebo úřadů práce, které mohou zvýhodnit např. ženy, osoby na základě jejich rasového původu či osoby se zdravotním postižením ohledně přístupu k zaměstnání, rekvalifikaci, přípravě k práci a specializovaným rekvalifikačním kurzům.¹⁹

Závěrem

Výše uvedený přehled ukazuje, že existuje řada případů, kdy je rozlišení na základě zakázaných kritérií stále možné. V případě výjimek se jedná o případy, kdy je takové rozlišení nějakým způsobem ospravedlnitelné na základě dalších hodnot, chráněných právním řádem, pozitivní opatření směřuje k vyrovnání reálného znevýhodnění.

Z širšího pohledu se jedná o zákonné zakotvení boje proti zakořeněným předsudkům, které často výrazně snižují možnost společenského uplatnění jedinců z určitých sociálních skupin. Pokud tyto předsudky budou přetrvávat, reálné postavení těchto jedinců se zlepší jen těžko, a to i v případě důsledného uplatňování litery antidiskriminační legislativy.

Role veřejné správy je v tomto ohledu klíčová, neboť má nejlepší předpoklady naplňovat ve své podstatě politické zadání boje proti předsudkům, a to jak ve vlastních řadách, tak při výkonu veřejné správy. Například zkušenosti z USA ukazují, že ve veřejné správě bylo dosaženo nejlepších výsledků v pokusech lépe integrovat černošskou menšinu do většinové společnosti. To je hlavním důvodem, proč je důležité, aby se představitelé veřejné správy dobře orientovali obecně v problematice diskriminace, tak i konkrétněji v možnostech výjimek z principu rovného zacházení.

Kateřina Kozáková vystudovala Právnickou fakultu UK, strávila rok prací pro San Diego Volunteer Lawyer Program v oddělení pro domácí násilí. Dále přednáší v rámci projektu Zvyšování kapacity právnických profesí v boji proti diskriminaci, v současnosti se věnuje advokacii.

Kryštof Kozák vystudoval Fakultu sociálních věd UK a Právnickou fakultu UK, studijní pobyty na Bard College v New Yorku, Freie Universitaet v Berlíně a University of California, San Diego. Přednášející v rámci projektu Zvyšování kapacity právnických profesí v boji proti diskriminaci, v současnosti působí na Institutu mezinárodních studií jako interní doktorand

žádnému členskému státu zachovávat nebo přijímat zvláštní opatření pro předcházení nevýhodám souvisejících s rasou nebo etnickým původem a jejich vyrovnání.

¹⁷ § 1, odst. 5 Zákoníku práce, č. 65/1965 Sb.

¹⁸ § 4, odst. 4 zákona o zaměstnanosti, č. 435/2004 Sb.

¹⁹ § 6 odst. 1 e) a § 8 odst. 1 c) zákona o zaměstnanosti, č. 435/2004 Sb.



