

Důvodová zpráva

O b e c n á č á s t

Předseda Legislativní rady vlády povolil v souladu s čl. 5.7. Obecných zásad o provedení dopadu regulace svým dopisem č.j. 13384/2015-OVL ze dne 20. srpna 2015 výjimku z hodnocení dopadů regulace. V souladu s tím nebyla Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace zpracovávána.

A. Zhodnocení platného právního stavu včetně požadavku zákazu diskriminace

Volný pohyb pracovníků je jednou ze čtyř základních svobod, na nichž je založen jednotný trh. Představuje jednu z klíčových hodnot Evropské unie a základní prvek občanství EU. Čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen "SFEU") stanoví právo občanů EU odejít do jiného členského státu za prací, pobývat zde a vykonávat zde pracovní činnost a využívat s ní související práva a výhody stejnou měrou jako státní příslušníci tohoto státu. Výslovně uvádí zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, pokud jde o přístup k zaměstnání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. Občané EU vykonávající pracovní činnost v jiném státě EU (dále jen „pracovníci Unie“¹) mají tedy právo na stejné zacházení jako státní příslušníci tohoto státu. Tato oprávnění se vztahují i na další činnosti související s výkonem zaměstnání či povolání a byla rozšířena i na jejich rodinné příslušníky.² Čl. 46 pak opravňuje Evropský parlament a Radu přijímat řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem prostřednictvím směrnic nebo nařízení opatření potřebná k zavedení volného pohybu pracovníků a k odstranění překážek tohoto pohybu. Listina základních práv Evropské unie v čl. 15 odst. 2 potvrzuje, že každý občan Unie může svobodně hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby v kterémkoli členském státě.³

Základním právním předpisem upravujícím práva pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie⁴, které podrobněji stanoví práva odvozená od volného pohybu pracovníků Unie a vymezuje oblasti, kde je diskriminace na základě státní příslušnosti zakázána. Jde o:

- právo na rovný přístup k zaměstnání;
- právo na rovné pracovní podmínky, zejména v oblasti odměňování, skončení pracovního poměru, a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání;
- právo na rovný přístup k pomoci služeb zaměstnanosti při vyhledávání zaměstnání
- právo na rovný přístup k sociálním a daňovým výhodám;
- právo na rovné členství v odborech a způsobilost být zvolen do orgánů zastupujících pracovníky;
- právo na rovný přístup k odborné přípravě;

¹ Viz čl. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem.

² Viz rovněž čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

³ Podle čl. 15 odst. 3 se stejné právo vztahuje i na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat na území členských států.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie Úř. věst. L 141, 27.5.2011, s. 1. Toto nařízení kodifikuje nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 a jeho následné změny.

- právo na rovný přístup k bydlení poskytovanému tuzemským pracovníkům;
- právo dětí pracovníků Unie na rovný přístup k obecnému, učňovskému a odbornému vzdělávání.

Článek 45 SFEU a nařízení č. 492/2011 jsou přímo použitelné ve všech členských státech.⁵ To znamená, že pro provedení těchto ustanovení není třeba přijímat vnitrostátní právní předpisy a plynou z něj přímo práva a povinnosti pro jednotlivé subjekty. I přes výše uvedené však občané EU, kteří chtějí odejít, nebo kteří skutečně odejdou z jednoho členského státu do druhého za prací, čelí při výkonu svých práv i nadále problémům. Vnitrostátní právní předpisy nejsou v souladu s právem EU nebo jsou nesprávně uplatňovány. Při nábore pracovníků Unie jsou uplatňovány jiné podmínky než pro domácí pracovníky. Přístup k pracovním místům je omezován požadavkem na určitou státní příslušnost i nad rámec primárního práva⁶ či dochází k zavádění kvót podle státní příslušnosti pro občany EU, aj. Zaměstnavatelé např. neuznávají předchozí odborné zkušenosti nebo kvalifikace získané v jiné členské zemi, jsou stanoveny nepřiměřené požadavky na znalost jazyka atd. Hlavními příčinami tohoto problému se zdá být malá informovanost o pravidlech a jejich špatné pochopení. Pracovníci Unie také často nemají přístup k informacím nebo prostředkům pro zajištění svých práv; například neznají vnitrostátní postupy a systémy, nemají dostatečné jazykové znalosti, aby se obrátili na určité služby, nebo jsou náklady na právní konzultace a pomoc příliš vysoké.⁷ Obtíže, s nimiž se musí vypořádat, mohou být také vysvětlením, proč geografická mobilita mezi členskými státy EU zůstává na poměrně nízké úrovni.

Za účelem zlepšení vymahatelnosti práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem. Směrnice reaguje na výše popsané problémy a klade si za cíl zlepšit a posílit způsob, jakým jsou v praxi v Evropské unii uplatňována práva pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků podle článku 45 SFEU a nařízení č. 492/2011. Směrnice stanoví obecný společný rámec opatření podporujících lepší a jednotnější uplatňování práv, která právo EU uděluje pracovníkům a jejich rodinným příslušníkům využívajícím právo na volný pohyb. Sama směrnice konstatuje, že „náležité a účinné uplatňování a prosazování článku 45 Smlouvy o fungování EU a nařízení (EU) č. 492/2011, jakož i povědomí o právech jsou klíčovými prvky při ochraně práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků a při rovném zacházení s nimi, zatímco nedostatečné prosazování oslabuje účinnost pravidel Unie, která se na tuto oblast vztahují, a ohrožuje práva a ochranu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků.“⁸ Směrnice proto směřuje k tomu, „zajistit lepší informovanost pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků, jakož i zaměstnavatelů, orgánů veřejné moci a dalších dotčených osob o právech a povinnostech souvisejících s volným pohybem, pomáhat pracovníkům Unie a jejich rodinným příslušníkům a chránit je při výkonu těchto práv a potírat obcházení uvedených pravidel orgány veřejné moci a veřejnými nebo soukromými zaměstnavateli.“⁹

Smyslem směrnice je tak vytvořit mechanismy, aby právo na rovné zacházení s pracovníky Unie a jejich rodinnými příslušníky a zákaz jejich diskriminace na základě státní příslušnosti

⁵ Čl. 288 SFEU.

⁶ Čl. 45 odst. 4 SFEU.

⁷ Viz rovněž např. Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 13. července 2010 s názvem Potvrzení volného pohybu pracovníků: práva a hlavní vývojové změny (KOM (2010) 373 v konečném znění), Zpráva o občanství EU za rok 2010 „Odstranit překážky pro výkon práv občanů EU“ ze dne 27. října 2010 (KOM (2010) 603 v konečném znění) či Zpráva o občanství EU pro rok 2013 „Občané EU: vaše práva, vaše budoucnost“ ze dne 8. května 2013 (KOM(2013) 269 v konečném znění).

⁸ Viz úvodní ustanovení č. 9 směrnice.

⁹ Viz úvodní ustanovení č. 11 směrnice.

byly v praxi plně vymahatelné. Směrnice k dosažení těchto cílů ukládá členským státům přijmout následující opatření:

- zaručit pracovníkům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří se domnívají, že se stali obětí diskriminace na základě státní příslušnosti, vhodné prostředky nápravy na vnitrostátní úrovni v podobě soudních nebo správních řízení se soudním přezkumem, aby se mohli diskriminačnímu chování bránit¹⁰,
- posílit ochranu práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků tím, že sdružení, organizace nebo jiné právnické osoby, které mají oprávněný zájem podporovat právo na volný pohyb pracovníků Unie, se budou moci v případě porušení jejich práv účastnit jakéhokoli správního nebo soudního řízení buď jménem těchto pracovníků, nebo na jejich podporu¹¹,
- zakázat jakoukoliv formu postihu, nepříznivého zacházení či jiných negativních důsledků pro pracovníky Unie a jejich rodinné příslušníky v důsledku uplatnění a prosazování jejich práv¹²,
- zřídit na vnitrostátní úrovni struktury nebo subjekty, které budou prosazovat výkon práv na volný pohyb poskytováním informací, podporou a pomocí pracovníkům Unie, kteří se stali obětí diskriminace na základě státní příslušnosti¹³,
- podporovat dialog s příslušnými nevládními organizacemi a sociálními partnery¹⁴,
- zlepšit informovanost zaměstnavatelů, pracovníků a jakýchkoli dalších zúčastněných stran pomocí snadno dostupných relevantních informací¹⁵.

Směrnice se tedy soustředí především na praktické a procesní otázky ochrany práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků. V tomto směru jsou základními předpisy občanský soudní řád a soudní řád správní, resp. správní řád. Žádný z těchto předpisů neomezuje procesní způsobilost státním občanstvím.¹⁶ Podobně žádný z těchto předpisů neomezuje rozhodovací oprávnění soudů a správních orgánů pouze na nároky a práva vyplývající z českého právního řádu. V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.¹⁷ Ve správním řízení jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.¹⁸ Z toho plyne, že působnost správních orgánů stanoví jednotlivé zákony upravující danou problematiku v působnosti nařízení, resp. směrnice.¹⁹ Tyto zákony, jak bylo již řečeno, pak nesmí obsahovat omezení přístupu pro pracovníky Unie a jejich rodinné příslušníky. Tito se tedy mohou domáhat svých práv podle těchto zákonů stejně jako občané ČR. Proti rozhodnutím či jiným krokům správních orgánů se pak mohou odvolat ke správním soudům, které rozhodují ve stanovených případech²⁰, přičemž ani z nich nevyplývá žádné omezení pro uplatňování nároků podle nařízení, resp. směrnice. Základní procesní ochrana

¹⁰ Viz čl. 3 odst. 1 směrnice.

¹¹ Viz čl. 3 odst. 2 směrnice.

¹² Viz čl. 3 odst. 6 směrnice.

¹³ Viz čl. 4 směrnice.

¹⁴ Viz čl. 5 směrnice.

¹⁵ Viz čl. 6 směrnice.

¹⁶ Viz § 19 o.s.ř., § 29 s.ř. a § 33 s.ř.s.

¹⁷ Viz § 7 odst. 1 o.s.ř. V rámci působnosti nařízení, resp. směrnice se bude jednat např. o otázky spojené s přístupem k zaměstnání, pracovními podmínkami, členství v odborových organizacích či přístupem k bydlení.

¹⁸ § 10 správního řádu.

¹⁹ Např. zákon o zaměstnanosti pro oblast přístupu k pomoci služeb zaměstnanosti při vyhledávání zaměstnání, zákony o sociální podpoře a pomoci jako zákon o důchodovém či nemocenském pojištění, zákon o státní sociální podpoře, zákon o pomoci v hmotné nouzi apod. pro oblast sociálních výhod, daňové zákony jako zákon o dani z příjmu pro oblast daňových výhod, školský zákon pro oblast odborné přípravy a vzdělávání.

²⁰ Viz § 4 s.ř.s.

práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice je tedy v českém právu zajištěna.

Procesní oprávnění zájmových právnických osob je podle platného práva následující: V občanském soudním řízení i soudním řízení správním jsou právnické osoby zřízené za účelem ochrany před diskriminací oprávněny zastupovat oběti diskriminace pouze ve věcech ochrany před diskriminací na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace²¹, tj. na základě důvodů diskriminace upravených antidiskriminačním zákonem²². Chybí zde tedy oprávnění pro zastupování ve věcech diskriminace z jiných důvodů. Podle nařízení, resp. směrnice jde o diskriminaci na základě státní příslušnosti.²³ Z toho důvodu bude nutné výčet diskriminačních důvodů v těchto procesních předpisech rozšířit.²⁴

Důležitým aspektem procesní ochrany v případě diskriminace je rovněž přesun důkazního břemene. Tento institut přenáší ze žalobce na žalovaného povinnost prokázat motivaci jeho jednání, resp. vyvrátit domněnku, že jednání bylo motivováno právě diskriminačním důvodem. Žalobce přitom musí prokázat samotný fakt, že došlo k jednání, které by mohlo být vnímáno jako diskriminační, jinak v řízení nemůže uspět. V tomto směru tedy žalobci nestačí jen tvrdit, že se stal obětí diskriminace, tj. nebylo s ním zacházeno rovným způsobem, ale musí toto i prokázat. Následně může žalovaný prokázat, že toto jednání nebylo diskriminační, neboť ač vedlo či mohlo vést ke znevýhodnění žalobce, bylo na jeho straně motivováno jinými důvody než důvody zakázané diskriminace, a tím vyvrátit domněnku diskriminace žalobce. Diskriminační motivaci tedy musí žalobce jen tvrdit, ale nemusí jí prokazovat. Žalovaný následně prokazuje skutečnou, nediskriminační motivaci svého jednání. V tomto směru ostatně problematiku přesunu důkazního břemene interpretoval i Ústavní soud²⁵ stejně jako mezinárodní soudní orgány²⁶, především Soudní dvůr EU²⁷.

Důvod pro přesun důkazního břemene je hlavně praktický – prokázat motivaci svého vlastního jednání bude z povahy věci jednodušší pro žalovaného než pro žalobce, neboť každý člověk z povahy věci prokáže lépe vlastní motivaci, kterou zná, než motivaci někoho jiného.²⁸ Prokázat diskriminační povahu jednání bude obzvláště těžké v případě diskriminace, ke které sice skutečně došlo, ale samotná motivace není zjevně projevna. Např. osoba není z poskytnutí statku (zaměstnání, zboží, služba) vyloučena výslovně formálně písemným či ústním projevem, ale faktickým jednáním – není přijata do práce, obsloužena v restauraci, vpuštěna do podniku apod., ale není řečeno, že se tak stalo z diskriminačního důvodu. Pak je pro dostatečné zjištění skutečnosti, zda k diskriminaci došlo či nikoliv, vhodnější nechat jednající osobu prokázat skutečný jiný než diskriminační motiv jejího jednání než nechávat oběť diskriminace prokazovat, že jednání jiné osoby bylo motivováno cílem diskriminovat, čehož ani nemusí být schopna. Přesun důkazního břemene tak do určité míry narovnává nerovnováhu mezi stranami procesu v tom, že žalobce zprošťuje povinnosti prokazovat interní pohnutky jednání protistrany, což jí prakticky znevýhodňuje, a naopak klade tuto povinnost na ní samotnou. Ústavněprávní rovnost

²¹ Viz § 26 odst. 3 o.s.ř. a § 35 odst. 4 s.ř.s. V případě s.ř.s. je výčet poněkud delší, státní příslušnost však přímo neobsahuje.

²² Viz § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

²³ Viz např. čl. 6 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 nařízení či čl. 4 odst. 1, čl. 5 či čl. 7 odst. 2 směrnice.

²⁴ Oprávnění odborových organizací k zastupování účastníků v soudních řízeních je sice obecné, ale vztahuje se pouze na jejich členy. Viz § 26 odst. 1 o.s.ř. a § 35 odst. 3 s.ř.s.

²⁵ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (č. 419/2006 Sb.).

²⁶ Např. Nejvyšší soud USA v případě *McDonnell Douglas Corporation v. Green*, 411 U.S. 792 (1973).

²⁷ Především rozsudky ve věcech C-109/88 *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark proti Dansk Arbejdsgiverforening, jednající za Danfoss* ze dne 17. října 1989, Recueil, s.3199; C-127/92, *Dr. Pamela Mary Enderby proti Frenchay Health Authority a Secretary of State for Health* ze dne 27. října 1993, Recueil, s. I-5535 a C-400/93 *Specialarbejderforbundet i Danmark proti Dansk Industri, původně Industriens Arbejdsgivere, jednající za Royal Copenhagen A/S*, Recueil s. I-1275.

²⁸ Viz *Boučková, P a kol.*: Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání. Praha, 2010, str. 338nn.

procesních stran a rovnost zbraní v oblasti dokazování²⁹ je tak nastavena tak, že každá strana prokazuje to, co se jí bezprostředně týká jak navenek (projevy vůle), tak dovnitř k sobě samé (motivace těchto projevů). Tento postup je vhodný mj. i z důvodů celkové procesní ekonomie, tedy aby složité dokazování zbytečně neprotahovalo řízení. Navíc u diskriminačních sporů existuje výrazný veřejný zájem na zajištění rovného zacházení jako jednoho ze základních principů moderního právního státu, který pro ČR plyne z ústavního pořádku³⁰ i mezinárodního práva³¹. Proto musí existovat účinné mechanismy, jak diskriminaci zabránit, postihovat její pachatele a zajistit ochranu a zadostiučinění jejím obětem.

Úprava přesunu důkazního břemene je však v současném českém právu upravena nerovnoměrně, neboť se v některých případech diskriminace aplikuje a v některých nikoliv.³² Důvodem je, že úprava přesunu důkazního břemene sleduje současnou úpravu zákazu diskriminace v právu EU a uplatní se tedy pouze v případech, kdy jej právo EU přímo vyžaduje – ve všech případech rasové diskriminace³³, ve všech případech diskriminace v oblasti zaměstnání a povolání³⁴ a ve věcech přístupu ke zboží a službám na základě pohlaví³⁵. V ostatních oblastech, které nejsou právem EU upraveny a přesun důkazního břemene tudíž není vyžadován, k němu podle českého práva ani nedochází. Přitom z hlediska prokazování jsou jednotlivé diskriminační případy prakticky stejné, a tudíž ve všech případech je přesun důkazního břemene klíčový pro prokázání diskriminační motivace jednání žalovaného. Bez přesunu důkazního břemene jsou tedy možnosti oběti diskriminaci plně prokázat, tj. včetně diskriminační motivace jednání žalovaného, výrazně ztíženy.³⁶ Právě soudní ochrana práv je přitom v boji proti diskriminaci klíčová, což uznává i právo EU.³⁷ Oběti diskriminace se navíc ocitají v procesně nerovném postavení nejen vůči diskriminujícím subjektům, ale i vůči sobě navzájem.

Nezávislý orgán specializovaný na ochranu práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků, resp. migrujících pracovníků či cizinců obecně v současné době v ČR neexistuje. Pomoc a poradenství pracovníkům Unie a jejich rodinným příslušníkům poskytují příslušné státní orgány v jednotlivých oblastech působnosti nařízení č. 492/2011 – především pobočky Úřadu práce ČR, krajské úřady, krajská integrační centra pro cizince, jednotná kontaktní místa³⁸, Ministerstva práce a sociálních věcí, vnitra, školství, mládeže a tělovýchovy, zdravotnictví, průmyslu a obchodu a další. Informace mohou pracovníci Unie a jejich rodinní příslušníci získat i na internetových stránkách českých a evropských institucí jako

²⁹ Viz čl. 96 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a judikatura jak Ústavního soudu (nálezy sp. zn. IV.US 13/98, Pl. ÚS 15/01 či IV. ÚS 343/04), tak Evropského soudu pro lidská práva (rozsudky ve věcech De Haes and Gijssels proti Belgii (stížnost č. 19983/92) či Ankerl proti Švýcarsku (stížnost č. 17748/91)).

³⁰ Čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

³¹ Čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 20 a 21 Listiny základních práv EU a další.

³² Viz § 133a občanského soudního řádu.

³³ Viz čl. 8 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.

³⁴ Viz čl. 10 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

³⁵ Viz čl. 9 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.

³⁶ Viz úvodní ustanovení č. 17 směrnice Rady 97/80/ES ze dne 15. prosince 1997 o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví a výše popsaná judikatura SDEU.

³⁷ Viz čl. 7 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 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání a čl. 8 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.

³⁸ <http://www.mpo.cz/dokument70853.html>

www.cizinci.cz, integrovaný portál Ministerstva práce a sociálních věcí³⁹, SOLVIT⁴⁰, Vaše Evropa⁴¹, Enterprise Europe Network⁴² či EURES⁴³. Výkon práv pracovníků EU a jejich rodinných příslušníků sledují i příslušné inspekční orgány jako Státní úřad inspekce práce a jeho krajské inspektoráty, Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce apod. Žádný úřad však neprovádí komplexní sledování práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků, neprovádí nezávislé průzkumy a analýzy ani nezveřejňuje nezávislá doporučení, což je mj. dáno i jejich povahou jako státních orgánů. Rovněž koordinace není na takové úrovni, jakou požaduje směrnice.

Z hlediska své působnosti sledování jednání úřadů v souladu s právem jsou práva pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků i předmětem činnosti veřejného ochránce práv. Tyto aktivity však dosud nejsou úžeji koordinované a nejsou předmětem komplexnějších analytických aktivit, jak požaduje směrnice, neboť ani veřejný ochránce práv se této problematice zatím nevěnuje komplexně a průřezově a neplní tak úkoly požadované směrnicí.⁴⁴ Poradenství ochránce poskytuje především na základě jednotlivých podání a jeho analytické, informační a další aktivity se dosud dotýkaly maximálně jednotlivých otázek. Z toho plyne, že za účelem implementace čl. 4 směrnice bude nutné příslušnými úkoly pověřit nějakou existující instituci anebo vytvořit úplně nový subjekt pro jejich vykonávání.

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

Z výše uvedeného plyne, že směrnice směřuje k praktické realizaci práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků, která vycházejí z čl. 45 Smlouvy FEU a nařízení č. 492/2011, které obsahují příkaz rovného zacházení s těmito osobami ve srovnání se státními příslušníky daného státu. Z textu směrnice obecně plyne, že jejím cílem je zajistit rovné zacházení pro pracovníky Unie a jejich rodinné příslušníky a zamezit tak jejich diskriminaci na základě státní příslušnosti.⁴⁵ Výše popsané instituty směrnice jsou přitom v určitých směrech podobné institutům uplatňovaným v „klasických“ antidiskriminačních směrnicích podle čl. 19 SFEU.⁴⁶ Jde konkrétně právě o právo na soudní ochranu⁴⁷, podpora nevládních

³⁹ <http://portal.mpsv.cz/sprava/multilang>

⁴⁰ http://ec.europa.eu/solvit/index_cs.htm

⁴¹ http://europa.eu/youreurope/citizens/index_cs.htm

⁴² <http://www.enterprise-europe-network.cz/cs>

⁴³ <https://portal.mpsv.cz/eures>

⁴⁴ Především provádění nebo zadávání nezávislých průzkumů a analýz týkajících se neodůvodněných omezení a překážek v souvislosti s právem na volný pohyb nebo diskriminace pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků na základě státní příslušnosti podle čl. 4 odst. 2 písm. c) směrnice anebo zajišťování zveřejňování nezávislých zpráv a předkládání doporučení k veškerým otázkám souvisejícím s těmito omezeními a překážkami či diskriminací podle čl. 4 odst. 2 písm. d) směrnice.

⁴⁵ Viz např. čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1, čl. 5, čl. 7 odst. 1 a 2. Mnohé další instituty typické pro antidiskriminační právo EU (např. definice přímé a nepřímé diskriminace nebo jejich dalších forem či přesun důkazního břemena) však návrh neupravuje.

⁴⁶ 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, směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání a 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.

⁴⁷ Čl. 7 odst. 1 směrnice 2000/43/ES, čl. 9 odst. 1 směrnice 2000/78/ES a čl. 8 odst. 1 směrnice 2004/113/ES.

subjektů v soudních řízeních⁴⁸, zákaz pronásledování⁴⁹ a zřízení speciálního subjektu na podporu rovného zacházení⁵⁰.

V souladu s tímto přístupem se jeví jako vhodné provázat procesní a praktickou ochranu práv pracovníků EU a jejich rodinných příslušníků na rovné zacházení a ochranu před diskriminací z důvodu státní příslušnosti s antidiskriminačním zákonem jako základním a zastřešujícím předpisem pro ochranu před diskriminací v ČR, který upravuje všechny základní instituty antidiskriminačního práva, které tak budou moci být využity i v boji proti diskriminaci na základě státní příslušnosti při volném pohybu osob.

Samotný zákaz diskriminace pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků na základě jejich státní příslušnosti plyne přímo z primárního práva a z nařízení jako sekundárního přímo závazného předpisu. Proto není nutné v antidiskriminačním zákoně vytvářet nový katalog věcí, kde je tato diskriminace zakázána, vedle stávajícího § 1 odst. 1. Nicméně provázání bude spojeno s upřesněním textu základních § 1 a 2 tak, aby ochrana pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků odpovídala plně právu EU a zároveň aby ochrana občanů ČR byla zajištěna ve stejné míře jako ochrana občanů EU a byla aplikována a interpretována tak, aby v ní nedocházelo k nedůvodným rozdílům. Úpravy rovněž přispějí ke snadnější srozumitelnosti textu pro jeho adresáty, což je právě u antidiskriminačního práva velmi důležité.

Do občanského soudního řádu a soudního řádu správního bude u oprávnění zastupovat účastníky řízení v diskriminačních sporech doplněn důvod diskriminace „státní příslušnost“, aby nestátní odborné subjekty mohly před soudem zastupovat i oběti diskriminace z tohoto důvodu. Zároveň se v jedné z variant navrhuje rozšířit okruh diskriminačních sporů, u kterých by se uplatnil institut přesunu důkazního břemene, na všechny spory podle antidiskriminačního zákona. Všechny oběti diskriminace podle antidiskriminačního zákona tak budou mít stejné procesní šance prokázat svou diskriminaci a domoci se svých práv. Přesun důkazního břemene se podle předložené novely antidiskriminačního zákona uplatní i na spory podle směrnice a nařízení. Přesun důkazního břemene je přitom na základě zkušeností antidiskriminačního práva pro úspěch v antidiskriminačních sporech často klíčový, což samozřejmě platí i ve sporech ohledně diskriminace na základě státní příslušnosti, která je předmětem směrnice. Rozšíření přesunu důkazního břemene na všechny diskriminační spory podle antidiskriminačního zákona, který bude zahrnovat i oblast volného pohybu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků a zákaz jejich diskriminace na základě státní příslušnosti, tak pomůže i naplňování jejího cíle, spočívajícího v efektivní ochraně práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků, a to přes to, že samotná směrnice tento institut neobsahuje. Zároveň však směrnice nijak nezakazuje přijmout právní úpravu a zavést instituty a opatření, které jsou z hlediska ochrany zásady rovného zacházení příznivější.⁵¹

Výkonem role subjekt na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků bude pověřen veřejný ochránce práv. Důvodem je především výrazná blízkost současné role a činnosti ochránce úloze, která je od těchto subjektů očekávána. Dalším významným důvodem je úspora nákladů při rozšíření kompetencí stávajícího orgánu oproti zřízení orgánu nového. Ochránce je rovněž nezávislý, nestranný a apolitický orgán. Proto jím prováděná činnost bude nezávislá, jak požaduje směrnice.⁵² Z tohoto důvodu by rovněž úkol nemohly naplňovat běžné státní orgány, které nemohou dosahovat požadované míry nezávislosti.

⁴⁸ Čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/43/ES, čl. 9 odst. 2 směrnice 2000/78/ES a čl. 8 odst. 3 směrnice 2004/113/ES.

⁴⁹ Čl. 9 směrnice 2000/43/ES, čl. 11 směrnice 2000/78/ES a čl. 10 směrnice 2004/113/ES.

⁵⁰ Čl. 13 směrnice 2000/43/ES a čl. 12 směrnice 2004/113/ES.

⁵¹ Viz čl. 7 odst. 1 směrnice.

⁵² Viz čl. 4 odst. 2 písm. a), c) a d) směrnice

Ochránce již nyní naplňuje hlavní principy činnosti subjektů:

- ochrana práv jednotlivce,
- formování doporučení ke zlepšení ochrany práv,
- analytická a poradenská činnost,
- komunikace se státními i jinými orgány v ČR i v zahraničí,
- provádění zásady rovného zacházení,
- podpora volného pohybu osob.

Výrazná souvislost je dána především rolí ochránce jako orgánu na podporu rovného zacházení podle již platných směrnic EU.⁵³ V rámci této působnosti již ochránce poskytuje obětem diskriminace metodickou pomoc s prosazováním práv soudní, mimosoudní a správní cestou⁵⁴, byť se zatím jedná pouze o diskriminaci z důvodů uvedených v antidiskriminačním zákoně⁵⁵. Tato činnost mu od roku 2009, kdy jí začal vykonávat, umožnila na poli boje proti diskriminaci obecně shromáždit cenné zkušenosti.⁵⁶ Ochránce vedle řešení jednotlivých případů zpracoval stanoviska⁵⁷ a doporučení⁵⁸ k různým aspektům ochrany před diskriminací a provedl i několik výzkumů⁵⁹ v různých oblastech diskriminace. Diskriminaci pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků se však dosud systematicky nevěnuje, neboť ležela mimo jeho působnost vymezenou důvody diskriminace v souladu antidiskriminačním zákonem.⁶⁰

Ve své původní působnosti veřejný ochránce práv od svého počátku působí k ochraně jednotlivce před jednáním správních úřadů, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností.⁶¹ Ochránce má právo zabývat se jednotlivými případy možného porušení práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků buď na jejich podnět anebo z vlastní iniciativy.⁶² Dotčené úřady i jiné veřejnoprávní subjekty mají povinnost s ochráncem spolupracovat a poskytnout mu všechnu potřebnou součinnost.⁶³ V případě, že ochránce dospěje k závěru, že určitá praxe správních úřadů brání výkonu práv osob, může na to upozornit odpovědné orgány (ministerstva, vládu, Parlament ČR) a žádat nápravu.⁶⁴ V rámci řešení jednotlivých případů rovněž ochránce poskytuje stěžovatelům či jiným dotčeným osobám poradenství o tom, jak svá práva efektivně chránit. Stejně tak i v této působnosti provádí analýzy, které pak zveřejňuje⁶⁵, stejně jako pravidelné zprávy o své činnosti pro Poslaneckou sněmovnu, kde také informuje o řešených případech a svých závěrech⁶⁶. I v této působnosti již tedy ochránce disponuje cennými oprávněními a formami práce tak, aby mohl úkol orgánu na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků vykonávat.

⁵³ Čl. 13 směrnice 2000/43/ES a čl. 12 směrnice 2004/113/ES.

⁵⁴ Srovnej § 21b písm. a) zákona o Veřejném ochránci práv a čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice.

⁵⁵ Jde o pohlaví, rasový či etnický původ, náboženství či světový názor, zdravotní postižení, věk anebo sexuální orientace Viz § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

⁵⁶ V tomto směru je ochránce prakticky jediným veřejným orgánem v ČR, který má dostatečné kompetence téma diskriminace odborně řešit.

⁵⁷ <http://www.ochrance.cz/diskriminace/pravni-stanoviska-pro-odborniky/>

⁵⁸ <http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuceni-pro-verejnost/>

⁵⁹ <http://www.ochrance.cz/diskriminace/vyzkum/>

⁶⁰ Viz § 21b zákona o Veřejném ochránci práv.

⁶¹ Mezi tyto úřady spadá Úřad práce ČR i další výše v části A uvedené úřady, které rozhodují o právech a povinnostech pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků v oblastech v působnosti směrnice, resp. nařízení jako zaměstnávání, vzdělávání, sociální pomoci a další.

⁶² Viz § 9 písm. a) a b) zákona o Veřejném ochránci práv.

⁶³ Viz § 15 a 16 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁶⁴ Viz § 18 a 19 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁶⁵ <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivita/publikace/>

⁶⁶ <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

Ochránce rovněž může navrhnout změnu právního předpisu úřadu, vládě či Parlamentu, pokud by omezovaly práva pracovníků Unie či jejich rodinných příslušníků.⁶⁷ Rozhodnutí správních úřadů, která by byla v rozporu s právem, může napadnout žalobou k ochraně veřejného zájmu u správního soudu. Ochránce rovněž může připomínkovat zákonné a podzákonné předpisy a vládní politické dokumenty v rámci jejich projednávání vládou a tak předcházet možným rozporům a zásahům do práv osob. V agendě rovného zacházení i v ostatních agendách je pro ochránce rovněž běžný kontakt a spolupráce se zahraničními subjekty (OSN, Rada Evropy, Agentura EU pro základní práva, Evropská komise, místa pro rovné zacházení v zahraničí). Ochránce tak má již dnes četné zkušenosti se zahraničními právními systémy a mezinárodními souvislostmi ochrany práv osob. V neposlední řadě by svěřením tohoto úkolu ochránci vedlo ke zvýšení povědomí o právech občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Ochránce přitom již dnes provádí celou řadu školení, organizuje odborné semináře, kulaté stoly a konference na různá témata, vydává odborné publikace a rovněž koná osvětově informační setkání v regionech a školách. Jeho tiskové výstupy se těší značné sledovanosti, a proto lze očekávat i postupné zvyšování informovanosti nejen mezi občany EU a jejich rodinnými příslušníky, ale i širokou veřejností.

Jak ukazuje i předchozí praxe, ochránci toto téma není vzdálené, byť mu dosud nebyla věnována systematická pozornost především z důvodu chybějícího mandátu a potřebného personálního zajištění pro výkon této specifické agendy. V oblasti volného pohybu osob se ochránce v minulosti zabýval např. problematikou žakovského jízdného⁶⁸, právy přeshraničních zaměstnanců⁶⁹ či nepřímo diskriminačního kritéria trvalého pobytu obsaženého v jednom z operačních programů⁷⁰. V několika případech již řešil kritérium státní příslušnosti v oblasti zaměstnání⁷¹, zboží a služeb⁷² či předškolního a vysokoškolského vzdělávání⁷³. Ochránce tedy disponuje i praktickými zkušenostmi s tímto tématem.

Svěřením těchto nových kompetencí bylo s veřejným ochráncem práv projednáváno již od předložení návrhu směrnice v roce 2013 a tehdejší ochránce Pavel Varvařovský i současná ochránkyně Anna Šabatová s ním vyslovili souhlas.

Na základě výše uvedeného se navrhuje, aby většinu úkolů subjektu na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků vykonával veřejný ochránce práv. Půjde o následující úkoly:

- poskytování nezávislé právní pomoci podle čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice,
- udržování kontaktů s ostatními subjekty v jiných členských státech podle čl. 4 odst. 2 písm. b) směrnice,
- provádění výzkumů podle čl. 4 odst. 2 písm. c) směrnice a
- zveřejňování zpráv a vydávání doporučení podle čl. 4 odst. 2 písm. d) směrnice.

⁶⁷ Viz § 22 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁶⁸ Doporučení veřejného ochránce práv ke změně právních předpisů ze dne 6. září 2011 (sp. zn. 114/2011/SZD). Dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2422>.

⁶⁹ Tisková zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 4. května 2015. Dostupná z <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/ochrankyne-se-uspesne-zastala-preshranicnich-zamestnancu/>.

⁷⁰ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. září 2013 (sp. zn. 114/2012/DIS). Dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2550>.

⁷¹ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 3. února 2011 (sp. zn. 135/2010/DIS). Dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2542>.

⁷² Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 10. září 2010 (sp. zn. 84/2010/DIS). Dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2312>.

⁷³ Doporučení veřejného ochránce práv z oblasti rovného zacházení ze dne 9. října 2012 (sp. zn. 166/2010/DIS). Dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2422>, Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 11. března 2015 (sp. zn. 253/2012/DIS). Dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2638>.

O úkol zveřejňování informací podle čl. 4 odst. 2 písm. e) směrnice se budou dělit veřejný ochránce práv a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Pro ochránce bude tato povinnost vyplývat z navržené novely. Ministerstvo práce a sociálních věcí již tuto povinnost prakticky plní. Informace jsou zveřejňovány a průběžně aktualizovány mimo jiné prostřednictvím sítě EURES na integrovaném portále MPSV a dalších výše zmíněných informačních kanálech a nadále budou zveřejňovány tímto způsobem. Ministerstvo práce a sociálních věcí rovněž umožní veřejnému ochránci práv, resp. jeho Kanceláři, přístupy do těchto sítí a k nim shromažďovaným informacím podle čl. 4 odst. 4 směrnice. Skrze stránky ochránce i uvedené stránky bude rovněž zajišťována informovanost pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků o jejich právech a povinnostech podle čl. 6 směrnice. Informace budou zveřejňovány a průběžně aktualizovány prostřednictvím sítě EURES na integrovaném portále MPSV a budou rovněž uvedeny na stránkách VOP, příp. zde bude odkaz na informace o EURES na integrovaném portále MPSV. Ochránce jako hlavní orgán na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků bude zajišťovat vzájemnou komunikaci a koordinaci mezi jednotlivými orgány zabývajícími se právy pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků ve smyslu čl. 4 odst. 5 směrnice jako Ministerstvo práce a sociálních věcí Úřad práce, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničních věcí (příp. zastupitelské úřady), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, krajské úřady a další. Příslušnými nástroji a zkušenostmi je ochránce vybaven již na základě své stávající působnosti, kdy také musí komunikovat a vyjednávat s úřady a hledat co nejvhodnější způsob řešení, který bude v souladu s právem i přijatelný pro zúčastněné strany.

Česká republika rovněž využije možnosti podle čl. 7 odst. 2 směrnice a rozšíří kompetence ochránce i na záležitosti práva volného pohybu občanů Unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Tato směrnice se na rozdíl od nařízení č. 492/2011 i směrnice 2014/54/EU vztahuje na všechny občany Unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinné příslušníky oprávněné pobývat v zemích EU a EHP ve smyslu čl. 21 Smlouvy FEU, tedy nejen na pracovníky podle čl. 45 Smlouvy FEU. Svou povahou jde o problematiku velice blízké a rovněž volný pohyb občanů EU v rámci EU je jednou ze základních svobod a pilířů EU a je tedy stejně významný jako volný pohyb pracovníků.⁷⁴ Navíc i otázkám pobytu cizinců se ochránce ve své současné činnosti věnuje ve své původní působnosti při kontrole činnosti úřadů a dotýká se jí i ve své antidiskriminační působnosti (byť k diskriminaci z důvodů státní příslušnosti nemá dosud kompetence). Tudíž nedojde k žádnému významnému rozšíření jeho pravomocí. S rozvojem volného pohybu pracovníků předpokládaném směrnicí 2014/54/EU se bude posilovat i volný pohyb ostatních občanů EU/EHP a jejich rodinných příslušníků, přičemž opět je nutno mít na paměti, že jde o jednu ze základních svobod EU, k jejímuž rozvoji by ČR jako členský stát měla cíleně přispívat a neklást jí žádné překážky. Lze tedy předpokládat, že systematická pozornost věnovaná této otázce ochránce bude pro ČR do budoucna přínosem, neboť jí umožní lépe naplňovat její povinnosti plynoucí z práva EU.

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 pracovníků EU a jejich rodinnými příslušníky, které se významné míře kryjí i s právy přiznanými jim

⁷⁴ Občany EU, kteří nejsou pojímáni jako pracovníci, jsou např. studenti.

právem EU, především v sociální oblasti.⁷⁵ Popsaná opatření k vymahatelnosti těchto práv tak pomohou i lepší realizaci základních práv pracovníků EU a jejich rodinných příslušníků. Provázání s úpravou antidiskriminačního zákona zaručí nejen pracovníkům Unie a jejich rodinným příslušníkům, ale všem osobám v ČR kvalitní ochranu před diskriminací.

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

Právní úprava směřuje k implementaci následujících předpisů EU:

- čl. 45 a 46 Smlouvy o fungování Evropské unie,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

Předložený návrh zákona není v rozporu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie nebo s judikaturou Soudního dvora EU. Předkládaný návrh lze hodnotit jako plně slučitelný s právem Evropské unie.

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

Návrh je plně v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Návrh implementuje či přispívá k implementaci mnohých mezinárodních úmluv, především v oblasti práv hospodářských a sociálních jako je Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁷⁶ či Evropská sociální charta⁷⁷.

F. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad

Výkon nové působnosti ochránce bude mít finanční dopad na výdaje státního rozpočtu, neboť v souvislosti s výkonem nové činnosti subjektu na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků bude nutno personálně posílit, resp. zvýšit počet zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv. Sama směrnice ostatně předpokládá, že tyto subjekty budou mít k účinnému a náležitému plnění svých stávajících a dodatečných úkolů přiděleny dostatečné zdroje.⁷⁸ To platí jak pro pověření orgánů stávajících, tak vytvoření orgánů nových. Pověření orgánů stávajících je přitom logicky ekonomicky méně nákladné než vytvoření orgánů nových.

Z hlediska nových funkcí veřejného ochránce práv je žádoucí, aby bylo Kanceláři veřejného ochránce práv přiděleno sedm pracovních míst pro plnění nových úkolů. Číslo sedm bylo stanoveno na základě realistických propočtů pro činnosti naplňující úkoly uložené směrnicí. Při kalkulaci personálních kapacit je nutné zohlednit, že volný pohyb osob je jednou ze základních svobod Evropské unie a cílem směrnice je právě efektivně pomoci při jeho

⁷⁵ Viz Hlava čtvrtá Listiny základních práv a svobod a Hlava čtvrtá Listiny základních práv EU.

⁷⁶ Publikovaný pod č. 120/1976 Sb.

⁷⁷ Publikovaná pod č. 14/2000 Sb.m.s.

⁷⁸ Viz recitál 18 a čl. 4 odst. 1 směrnice.

uskutečňování. Proto lze předpokládat, že Evropská komise bude uplatňování směrnice bedlivě sledovat, aby se jejím uplatňováním volný pohyb osob skutečně posílil. Orgány na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků při tom budou logicky hrát klíčovou roli, když právě nedostatečná informovanost a ochrana práv pracovníků je jedním z hlavních důvodů přijetí směrnice. Z toho plyne, že úkoly plynoucí ze směrnice a nařízení – konkrétně poskytovat pracovníkům Unie a jejich rodinným příslušníkům rychlé, aktuální a kvalitní informace a poradenství a metodickou pomoc při problémech, provádět výzkumy a analýzy, vytvářet doporučení, spolupracovat s dalšími dotčenými národními orgány na zlepšení situace a rovněž s mezinárodními orgány včetně samotné Evropské komise – budou muset národní orgány dobře naplňovat. Lze se přitom obávat, že jakékoliv nedostatky v činnosti orgánů (pozdní, nekvalitní odpovědi tazatelům, nedostatečné a neaktuální informace, neprovádění analýz a výzkumů, nespolupráce s dalšími orgány či dokonce s EK) mohou být hodnoceny jako neplnění směrnice a vést k řízení o porušení Smlouvy proti ČR. Proto je nutné zajistit Kanceláři veřejného ochránce práv jako novému orgánu na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků dostatečné personální i finanční kapacity.

Uvedených 7 zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv s magisterským titulem v oblasti Právo – Právní věda, jazykovými znalostmi a znalostmi z dalších vědních oborů (sociologie, mezinárodní vztahy, psychologie) budou v rámci činnosti ochránce provádět tyto činnosti v následujících oblastech:

Analytická činnost (3 zaměstnanci)

- zabývat se a vyřizovat individuální podněty a poskytovat pracovníkům Unie a jejich rodinným příslušníkům poradenství a metodickou pomoc při řešení problémů při uplatňování jejich práv a souvisejících otázek
- vést šetření zahájená z iniciativy ochránce v otázce práva na volný pohyb pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků v rozsahu směrnice, resp. nařízení
- asistovat ochránci při uplatňování zvláštních oprávnění vztahujících se k této problematice, která spočívají konkrétně v podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nebo v účasti v řízení před Ústavním soudem jako vedlejší účastník či *amicus curiae*
- připomínkovat návrhy právních předpisů a vládních dokumentů týkajících se práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků

Osvětová a výzkumná činnost (3 zaměstnanci)

- zveřejňovat na stránkách ochránce informace o jednotlivých právech a povinnostech pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků v rámci práva na volný pohyb v rozsahu směrnice, resp. nařízení a vytvářet pro ně informační materiály a podklady
- připravovat a vydávat doporučení pro laickou a odbornou veřejnost ve vztahu k otázkám, které souvisí s právy pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků
- vést a zadávat výzkumy a analýzy na téma práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků a zveřejňovat jejich výsledky v podobě zpráv a jiných výstupů
- vytvářet průběžně databázi evropské i národní judikatury vztahující se k tématu práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků
- provádět osvětovou kampaň mezi pracovníky Unie a jejich rodinnými příslušníky s cílem zvýšit povědomí o jejich právech a povinnostech
- průběžně školit inspekční a správní orgány v problematice práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků (např. SÚIP, ČOI, ČŠI, ÚP, ČNB)
- pořádat kulaté stoly pro zaměstnavatele, poskytovatele zboží a služeb, bydlení a vzdělávání a seznamovat je s právy pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků
- provádět informační a osvětová setkání se zástupci nevládních organizací, které se věnují problematice práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků
- publikovat příspěvky v médiích a odborných periodikách o otázce výkonu práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků

Vnitrostátní a mezinárodní spolupráce (1 zaměstnanci)

- zajišťovat komunikaci a spolupráci s úřady na lepší ochraně a realizaci práv pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků a vzájemnou koordinaci v plnění úkolů uložených právem EU v oblasti volného pohybu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků
- zajišťovat komunikaci s tzv. kontaktními místy v jiných členských státech, která se věnují právům pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků, s orgány EU (Evropská komise apod.) a evropskými a mezinárodními organizacemi věnujícími se právům pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků (FRA, Equinet apod.)

Uvedení pracovníci budou zajišťovat i plnění úkolů ochránce v oblasti volného pohybu občanů EU a EHP, kteří nejsou pracovníci ve smyslu práva EU.

Konkrétní náklady na tyto místa by byly následující:

Druh nákladů	Popis nákladů	Rok		POL RS/1 zam.	
		Náklady na 1 zam./ 1 prac. místo	Náklady na 7 zam./ 7 prac. míst	Náklady na 1 zam./1 prac. místo	Náklady na 7 zam./7 prac. míst
Jednorázové	Nábytek a další kancelářské vybavení	55 000	385 000	5137: 55.000 (DDHM)	5137: 385.000 (DDHM)
Jednorázové	Výpočetní technika včetně software (z toho software 21.000 Kč/1 zam.)	45 000	315 000	5137: 24.000 (DDHM) 5172: 21.000 (SW)	5137: 168.000 (DDHM) 5172: 147.000 (SW)
Jednorázové	Investiční náklady	-	-	6121: 85.000 (Budovy, haly, stavby)	6121: 85.000 (Budovy, haly, stavby)
Jednorázové	Celkem	100 000	700 000		
Průběžné	Platové náklady bez pojištění zaměstnavatele za kalendářní rok na jednoho zaměstnance	414 564	2 901 948	5011: 414.564 (Platy)	5011: 2.901.948 (Platy)
	Průměrný plat	34 547	34 547		
Průběžné	Povinné pojistné a FKSP zaměstnavatele za kalendářní rok a 1 zaměstnance (SP25+ZP9+FKS P1=35 %)	145 098	1 015 682	5031: 103.641 (SZ) 5032: 37.311 (ZP) 5342: 4.146 (FKSP)	5031: 725.487 (SZ) 5032: 261.175 (ZP) 5342: 29.020 (FKSP)
Průběžné	Provozní náklady na jednoho zam. a jeden kalendářní rok	90 000	630 000	5139: 10.000 (Materiál) 5156: 5.000 (PHM) 5166: 10.000 (Konzult.) 5169: 22.000 (Služby) 5171 13.000 (Opravy)	5139: 70.000 (Materiál) 5156: 35.000 (PHM) 5166: 70.000 (Konzult.) 5169: 154.000 (Služby) 5171 91.000 (Opravy)

				5173 30.000 (Cestovné)	5173 210.000 (Cestovné)
Průběžné	Celkem	649 662	4 547 630		
Výdaje	Celkem	749 662	5 247 630		

Celkové výdaje Kanceláře na zajištění výše uvedené působnosti ochránce by tedy jednorázově v roce zahájení výkonu působnosti dosáhly výše **700.000 Kč** a výdaje trvalého charakteru by každoročně činily **4.547.630 Kč**.

Průběžné výdaje budou nižší v roce 2016 vzhledem k tomu, že účinnost zákona se předpokládá od 1. května 2016. Proto lze tyto náklady snížit o cca 1/3. Budou tedy činit **3.031.756 Kč**. Tyto náklady budou pokryty zapojením nároků nespotřebovaných výdajů Kanceláře z uplynulých let, a to jak profilujících (na platy zaměstnanců včetně příslušenství), tak i neprofilujících (provozní náklady). Náklady jednorázové na zřízení 7 nových pracovišť ve výši **700.000 Kč** budou pokryty z úspor prostředků programového financování a v tomto smyslu bude provedena změna i v systému SMVS. Celkové výdaje Kanceláře v roce 2016 ve výši **3.731.756 Kč** tedy budou pokryty z těchto zdrojů a v souvislosti s realizací návrhu tak budou v tomto roce veškeré personální a mzdové požadavky pokryty v rámci schválených limitů a regulace zaměstnanosti vyplývajících z návrhu rozpočtu na rok 2016. V roce 2017 a dále bude Kancelář nárokovat prostředky na platy včetně příslušenství pro 7 zaměstnanců s průměrným měsíčním platem 34.547 Kč (celkem cca. **3.017.630 Kč**) dle skutečných potřeb.⁷⁹

G. Předpokládané dopady ve vztahu rovnosti žen a mužů

Navržené změny nemají negativní dopady na rovnost žen a mužů. Naopak lze předpokládat, že opatření na podporu práv obětí diskriminace budou mít na rovnost žen a mužů pozitivní dopad, neboť předpokládaná opatření posílí ochranu práv žen jako znevýhodněné skupiny a častého cíle diskriminace.

H. Předpokládané sociální dopady a dopady na podnikatelské prostředí a životní prostředí

Sociální dopady návrhu se předpokládají pozitivní. Práva obětí diskriminace budou předkládanými opatřeními podpořena, neboť budou lépe chráněny před diskriminací a budou moci využít podpory ze strany veřejného ochránce práv i nevládních organizací. Dopady na podnikatelské prostředí se nepředpokládají nad rámec nařízení, které již vztahy mezi podnikateli jako zaměstnavateli či poskytovateli služeb a pracovníky EU a jejich rodinnými příslušníky závazně upravuje. Podnikatelům tedy směrnice upravující jen jejich praktickou ochranu žádné nové povinnosti nepřináší. Nepředpokládají se ani negativní dopady na životní prostředí.

I. Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona plně respektuje a nijak nezasahuje do ochrany soukromí a osobních údajů. Soudy budou při poskytování ochrany právům pracovníkům EU a jejich rodinným příslušníkům respektovat pravidla ochrany osobních údajů stejně jako při své jiné činnosti. Podobně veřejný ochránce práv bude při své činnosti nadále postupovat plně v souladu s pravidly důvěrnosti, mlčenlivosti a ochrany osobních údajů žadatelů i dalších osob

⁷⁹ Roční provozní náklady na 7 zaměstnanců ve výši **630.000 Kč** budou přitom nadále pokrývány z celkových provozních výdajů Kanceláře bez navyšování rozpočtu.

dotčených jeho činností z řad pracovníků EU a jejich rodinných příslušníků.⁸⁰ To samé platí i pro Ministerstvo práce a sociálních věcí a další zúčastněné veřejné orgány.

J. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava neobsahuje žádná korupční rizika.

Zvláštní část

K ČÁSTI PRVNÍ – změna antidiskriminačního zákona

K článku I

K bodům 1 a 5 (§ 1 odst. 1 a poznámka č. 1)

V souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice i s čl. 20 odst. 5 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii se do poznámky pod čarou č. 1, kde jsou uvedeny předpisy EU implementované antidiskriminačním zákonem, doplňuje i implementovaná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem. Dále se doplňuje odkaz na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, se kterým se antidiskriminační zákon nově provázán, jak je rozvedeno níže. Rovněž se opravuje pojem Evropská společenství na Evropskou unii.

K bodům 2 – 4 a 7 – 9 (§ 1 odst. 1 písm. a), b a i), §1 odst. 3, § 2 odst. 1 a 3)

Konkrétní práva, resp. oblasti práv, ke kterým mají pracovníci Unie a jejich rodinní příslušníci mít stejný přístup jako občané daného státu, jsou vymezena v čl. 2 odst. 1 směrnice, resp. podle čl. 2 odst. 2 směrnice v čl. 1 – 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. Jelikož nařízení je přímo použitelný předpis EU, práva v něm přiznaná mohou být využívána již na základě samotného nařízení.⁸¹ Právní základ pro rovné zacházení s občany ČR a pracovníky Unie a jejich rodinnými příslušníky v nařízení, resp. směrnicí vymezených otázkách plyne tedy již přímo ze samotného nařízení. Z tohoto důvodu není v antidiskriminačním zákoně jako hlavním antidiskriminačním předpise v ČR nutné kompletně nově upravovat zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.

Předmětem směrnice je pak napomoci uplatňování a prosazování práva pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků na rovné zacházení při pobytu v jiném než domovském státě ve vztahu ke státním příslušníkům tohoto státu.⁸² Proto se navrhuje propojit zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti a právo na rovné zacházení podle nařízení, resp. směrnice se základními instituty antidiskriminačního práva podle antidiskriminačního zákona. Pracovníci Unie a jejich rodinní příslušníci tak budou mít právo na ochranu před diskriminací na základě své státní příslušnosti ve vztazích vymezených nařízením č. 492/2011 v komplexní podobě zajištěné antidiskriminačním zákonem, která zahrne jak instituty požadované směrnicí jako soudní ochrana podle čl. 3 odst. 1 směrnice⁸³, podpora ze strany nevládních subjektů specializujících se na ochranu obětí diskriminace podle čl. 3 odst. 2 směrnice⁸⁴ či zákaz

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

⁸¹ Čl. 288 SFEU.

⁸² Viz čl. 1 směrnice.

⁸³ § 10 antidiskriminačního zákona.

⁸⁴ § 11 antidiskriminačního zákona.

pronásledování podle čl. 3 odst. 6 směrnice⁸⁵, ale i ostatní instituty jako např. definice základních forem diskriminace⁸⁶.

Proto se do základního ustanovení § 1 odst. 3 vkládá odkaz na právní vztahy upravené přímo použitelným předpisem Evropské unie, konkrétně nařízením č. 492/2011, které v čl. 1 – 10 přímo upravuje rozsah zákazu diskriminace pracovníků EU a jejich rodinných příslušníků na základě státní příslušnosti, tj. právě dotčené právní vztahy. Podobné odkazy se doplňují i do § 2 odst. 1, který definuje právo na rovné zacházení jako nebýt diskriminován z důvodů, které stanoví antidiskriminační zákon a nově také nařízení č. 492/2011 jako přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků. Tímto důvodem je právě státní příslušnost, která se konečně výslovně doplňuje i do § 2 odst. 3, který obsahuje výčet diskriminačních důvodů, kterým se věnuje antidiskriminační zákon. Diskriminační důvod státní příslušnost se však uplatní pouze v právních vztazích, které opět pokrývá nařízení č. 492/2011 jako přímo použitelný předpis Evropské unie z oblasti volného pohybu pracovníků. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v jiných oblastech upraví naopak jiné, zvláštní předpisy.

Ačkoliv, jak je uvedeno výše, není nutné zavádět nový katalog věcí, kde je zakázána diskriminace na základě státní příslušnosti, přece jen lze považovat za vhodné sladit navzájem terminologii směrnice a nařízení v oblasti zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a terminologii antidiskriminačního zákona při zákazu diskriminace z jiných důvodů. Proto se drobně upravují určité oblasti zákazu diskriminace tak, aby se zákazy diskriminace ze všech důvodů v praxi uplatňovaly rovnoměrně ve všech oblastech. V oblasti práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání se zdůrazňuje pomoc poskytovaná úřady práce.⁸⁷ Těmi je míněna především pomoc Úřadu práce a jeho krajských poboček v oblasti služeb zaměstnanosti a sociální pomoci a podpory.⁸⁸ Dále se v oblasti přístupu k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti zdůrazňuje začleňování do profesního života⁸⁹ pro podnikatele a jiné samostatně výdělečně činné osoby, které je analogií opětovné integrace na pracovní trh. Jde např. o nástroje aktivní politiky zaměstnanosti typu rekvalifikací či investičních pobídek.⁹⁰ Konečně se u přístupu ke vzdělání a jeho poskytování vyzdvihuje odborná příprava⁹¹, čímž je míněna opět právě rekvalifikace a další vzdělávání pracovníků Unie. Cílem těchto úprav tak je jednotná aplikace práva na rovné zacházení, aby se i v těchto konkrétních oblastech uplatňoval zákaz diskriminace ze všech ostatních důvodů upravených antidiskriminačním zákonem a aby právo na rovné zacházení v přístupu k těmto věcem mohli využívat nejen pracovníci Unie a jejich rodinní příslušníci, ale i občané ČR a další osoby nacházející se na území ČR.

K bodu 6 (§ 1 odst. 2)

Podle § 1 odst. 2 se antidiskriminační zákon nevztahuje na právní úpravu vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti na území České republiky, kterou upravují předpisy cizineckého práva, především zákon o pobytu cizinců⁹² a zákon o azylu⁹³. Nicméně pokud se nyní do působnosti antidiskriminačního zákona vtahuje otázka volného pohybu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků, je nutno se vyrovnat s tím, že právě tito rodinní příslušníci mohou být státními příslušníky třetích zemí nebo osoby bez

⁸⁵ § 2 odst. 2 a § 4 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

⁸⁶ § 2 – 5 antidiskriminačního zákona.

⁸⁷ Viz čl. 2 odst. 1 písm. h) směrnice a čl. 5 nařízení.

⁸⁸ Viz § 4 zákona č. 73/2011, o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ Viz čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice a čl. 7 odst. 1 nařízení.

⁹⁰ Viz § 104 a násl. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁹¹ Viz čl. 2 odst. 1 písm. e) směrnice a čl. 7 odst. 3 nařízení.

⁹² Zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ Zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

státní příslušnosti. Pojem pobyt je navíc nutno interpretovat široce a může tak zahrnovat i právě záležitosti upravené nařízením a směrnicí jako otázky zaměstnání, bydlení apod. Jakkoliv je samotný pobyt státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti na území České republiky upraven výše zmíněnými zákony, zákaz jejich diskriminace v rámci jejich pobytu v ČR bude přece jen do určité míry upraven antidiskriminačním zákonem, a to právě v míře plynoucí z nařízení č. 492/2011 jako přímo použitelného předpisu EU. Proto se v daném rozsahu výjimka podle § 1 odst. 2 neuplatní a je nutné tuto výjimku na dané oblasti vyloučit.

K ČÁSTEM DRUHÉ A TŘETÍ – změna občanského soudního řádu a soudního řádu správního

K článkům II a III (§26 odst. 3 a § 133a o.s.ř. a § 35 odst. 4 s.ř.s)

Navržená novelizace občanského soudního řádu a soudního řádu správního si klade za cíl provést čl. 3 odst. 2 směrnice upravující oprávnění soukromoprávních subjektů, jejichž předmětem činnosti je ochrana před diskriminací, oficiálně vystupovat na podporu obětí diskriminace v soudních řízeních a poskytovat jim odbornou pomoc a poradenství v řízení. Tento institut je běžný právě v evropském⁹⁴ i českém⁹⁵ antidiskriminačním právu a proto byl již upraven i v českém procesním právu⁹⁶. Oprávnění se však vztahuje pouze na diskriminaci z důvodů upravených antidiskriminačním zákonem – pohlaví, rasového či etnického původu, náboženství či světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace. Jak je uvedeno výše, předmětem směrnice je diskriminace na základě státní příslušnosti, která ovšem v tomto taxativním výčtu uvedena není. Proto se státní příslušnost doplňuje do výčtu důvodů diskriminace, jejichž oběti mohou být v soudním řízení zastupovány odbornými soukromoprávními organizacemi, které jim mohou poskytovat odbornou pomoc a podporu jako plnoprávní procesní zástupci. Jak plyne z výše řečeného, vztahy spadající do působnosti směrnice, resp. nařízení, mají povahu jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní. Proto je nutno toto oprávnění upravit jak v občanském soudním řádu, tak v soudním řádu správním. Nepůjde však rozhodně o vytvoření nového hmotněprávního nároku. Předmětem soudních řízení budou nadále práva a povinnosti upravená zvláštními právními předpisy jako především antidiskriminační zákon, nařízení č. 492/2011 a další.

Vedle toho se ve Variantě I v § 133a navrhuje rozšířit přesun důkazního břemene v antidiskriminačních sporech na všechny spory podle antidiskriminačního zákona, tj. ve všech oblastech diskriminace a u všech diskriminačních důvodů upravených tímto zákonem. Důvodem je neodůvodněné rozlišování mezi jednotlivými oblastmi a důvody diskriminace, neboť možnosti obětí diskriminace prokázat věrohodně diskriminační motivaci diskriminujícího jsou stejně malé ve všech případech diskriminace. Oběti diskriminace tak budou mít ve všech případech rovné šance na ochranu svých práv. Platí to přitom i pro diskriminaci na základě státní příslušnosti v oblastech upravených nařízením, resp. směrnicí. Rozšíření přesunu důkazního břemene na všechny diskriminační spory podle antidiskriminačního zákona, který se nově bude týkat i věcí upravených směrnicí, tak přispěje k jejímu lepšímu naplnění a tím i naplnění práva EU. Praktická aplikace přesunu důkazního břemene bude samozřejmě probíhat výše popsáním ústavně konformním způsobem. Žalobce bude muset tvrdit a prokázat, že s ním bylo zacházeno nerovným způsobem a že tento mohl být motivován diskriminačním důvodem. Žalovaný pak bude moci prokázat, že motiv jeho jednání diskriminační nebyl.

K ČÁSTI ČTVRTÉ – změna zákona o Veřejném ochránci práv

⁹⁴ Čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/43/ES, čl. 9 odst. 2 směrnice 2000/78/ES a čl. 8 odst. 3 směrnice 2004/113/ES.

⁹⁵ § 11 antidiskriminačního zákona.

⁹⁶ § 26 odst. 3 o.s.ř. a § 35 odst. 4 s.ř.s. Podobné oprávnění pro odborné soukromoprávní organizace ostatně existuje např. i ve věcech ochrany práv cizinců podle § 26 odst. 5 o.s.ř. a § 35 odst. 5 s.ř.s.

K článku IV.

K bodu 1 (§ 1 odst. 8)

Mezi kompetence ochránce podle § 1 zákona o Veřejném ochránci práv se vkládá jako nový odstavec 8 nová kompetence ve věci práva na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků v souladu s čl. 4 a čl. 7 odst. 2 směrnice, tedy nejen pracovníků, ale všech občanů EU. Podrobnější podmínky výkonu této pravomoci pak stanoví nový § 21d.

K bodu 2 (§ 21d⁹⁷)

Nový § 21d bude komplexně upravovat novou kompetenci ochránce spočívající ve sledování a podporování práva volného pohybu občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků jak v oblasti volného pohybu pracovníků podle čl. 45 SFEU a nařízení č. 492/2011, tak v oblasti volného pohybu ostatních občanů EU podle čl. 21 SFEU a směrnice 2004/38/ES. Jelikož toto oprávnění je povahově blízké dalším monitorovacím a analytickým oprávněním ochránce v oblasti boje proti diskriminaci či nově sledování naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, jsou i formulace úkolů a oprávnění ochránce velmi podobné. Ochránce tedy bude v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice poskytovat nezávislou metodickou pomoc občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace podobně jako to činí již dnes v jiných případech diskriminace⁹⁸ anebo při prověřování činnosti úřadů⁹⁹. Za tímto účelem bude moci ochránce stížnost či podnět řádně přezkoumat a ve spolupráci s dotčenými úřady i dalšími orgány, ale také soukromými osobami zjistit pokud možno podstatu problému, a zdali k porušení práv občanů Unie a jejich rodinných příslušníků došlo či nikoliv. Za tímto účelem je ochránce v odst. 3 vybavován patřičnými kompetencemi vůči veřejnoprávním¹⁰⁰ i soukromoprávním subjektům¹⁰¹ při plném zohlednění jejich ústavního postavení a práv. Vůči soukromým subjektům zůstává ochránci jako sankce zveřejnění faktu, že s ním daný subjekt nespolupracuje, tj. že mu neposkytnou informace a vysvětlení, nepředloží písemnosti a nesdělí stanovisko k otázkám týkajícím se případu, jak upravuje odst. 4.

V případě zjištění porušení pak může ochránce doporučit nápravu a odstranění špatné praxe, změnu postupu úřadů či soukromých osob či změnu právní úpravy, jak bylo popsáno výše. Skrze posouzení případu ochráncem tak občané EU a jejich rodinní příslušníci získají informace o možnostech dalšího postupu na ochranu svých práv. Zveřejněním anonymizovaného případu a zjištění ochránce na jeho webových stránkách pak budou moci získat informace o postupech v konkrétních situacích i ostatní pracovníci Unie a jejich rodinní příslušníci.¹⁰² Hlavní případy a zjištění bude ochránce publikovat i na anglické verzi svých stránek.¹⁰³ Kromě toho bude ochránce na svých stránkách zveřejňovat aktuální informace o právech občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků v češtině a alespoň jednom dalším úředním jazyce Evropské unie (nejspíše

⁹⁷ Ačkoliv současné účinné znění zákona o Veřejném ochránci práv obsahuje pouze § 21a a 21b, § 21c obsahuje návrh jeho novely, který je v současnosti projednáván Poslaneckou sněmovnou jako sněmovní tisk č. 379.

⁹⁸ Viz § 21b písm. a) zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁹ Viz především § 19 zákona o Veřejném ochránci práv.

¹⁰⁰ Viz § 15 a 16 zákona o Veřejném ochránci práv.

¹⁰¹ Viz nově navrhovaný § 21b odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv ve znění sněmovního tisku č. 379 (přístupný zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=379>).

¹⁰² Ke zveřejňování případů a stanovisek ochránce nově slouží databáze ESO (Evidence stanovisek ochránce) přístupná zde: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>.

¹⁰³ <http://www.ochrance.cz/en/>

angličtině) a tím také přispívat ke zvyšování povědomí veřejnosti o nich. Svou informační roli bude ochránce plnit i prováděním analýz a výzkumů situace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v ČR stejně jako formulováním a publikováním zpráv, stanovisek a doporučení jako to činí již např. v oblasti nediskriminace.¹⁰⁴ Klíčová bude i role ochránce při komunikaci s ostatními aktéry v rámci ČR a jejich vzájemné koordinaci, stejně jako navenek, především vůči Evropské komisi a dalším institucím EU a kontaktním a koordinačním subjektům v jiných členských státech. Při této své činnosti bude moci ochránce využít své dlouholeté zkušenosti z jednání a komunikace se státními orgány při řešení problémů ve svých původních i nových působnostech. V komunikaci s příslušnými evropskými subjekty ochránce využije stávající zkušenosti z mezinárodní spolupráce v oblasti nediskriminace i dalších.

Jelikož bude ochránce vykonávat úkoly v oblasti volného pohybu i těch občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků, kteří nejsou pracovníky ve smyslu čl. 45 Smlouvy FEU a nařízení č. 492/2011, upravuje se v odst. 2 i výkon jeho pravomocí v této oblasti. Směrnice v čl. 7 odst. 2 navrhuje, aby se pravomoci orgánu v oblasti volného pohybu občanů Unie vykonávajících své právo na volný pohyb a jejich rodinných příslušníků týkal otázek propagace, analýzy, monitorování a podpory rovného zacházení s nimi. Rozsah kompetencí orgánu na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků požadovaný čl. 4 odst. 1 směrnice je přitom prakticky totožný. Činnosti v oblasti propagace, analýzy, monitorování a podpory rovného zacházení jsou následně konkretizovány v čl. 4 odst. 2 směrnice a tudíž i v § 21d odst. 1 písm. a) – f) návrhu. Z toho plyne, že směrnice předpokládá stejný rozsah kompetencí jak u orgánu na podporu volného pohybu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků, tak u orgánu na podporu volného pohybu ostatních občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Proto je v odstavci 2 odkazováno na úkoly podle odstavce 1 i pro oblast volného pohybu těch občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků, na které se nevztahuje nařízení č. 492/2011 a kteří tedy nejsou pracovníky ve smyslu práva EU.

K ČÁSTI PÁTÉ – účinnost

K článku V.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem má být podle čl. 8 odst. 1 provedena do 21. května 2016. To znamená, že do tohoto data má být směrnice implementována do národních právních řádů členských států a ty mají být uvedeny do souladu se směrnicí, což v případě ČR znamená přijetí uvedených zákonných změn. Proto se účinnost návrhu navrhuje na 1. května 2016, aby se ČR nedostala do prodlení s plněním svých závazků plynoucích ze směrnice.

V Praze dne dd.mm.rrrr

předseda vlády

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

¹⁰⁴ <http://www.ochrance.cz/diskriminace/>

(vlastnoruční podpis)