



## PROČ JE DISKRIMINACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ ZAKÁZÁNA

Pavel Čížinský

V tomto textu bych se nechtěl tolik zabývat společenskou škodlivostí fenoménu diskriminace, nýbrž právními důvody, na základě kterých je diskriminace zakázána. V tomto směru existuje rozdíl mezi sférou soukromého práva a sférou veřejnoprávní.

Obě sféry se totiž v souladu s čl. 2 Listiny základních práv a svobod, řídí zcela opačnými principy. Soukromá sféra je ovládána zásadou, že *každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá* (čl. 2 odst. 3 Listiny). Z toho vyplývá, že každá soukromá osoba (tedy ne osoba práva veřejného) může činit, cokoli se jí zachce, tedy i diskriminovat druhé, pokud zákon diskriminaci nezakazuje. Obecný zákaz diskriminace ve všech právních oblastech pro soukromé osoby dle mého názoru dovést nelze; pokud by za takovýto zákaz mohl být považován čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.), který stanoví, že *„všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace. Zákon zakáže jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu,*“ byla by tato právní povinnost v českém právním řádu v podstatě nevykožitelná. Lze si představit, že takový obecný zákaz by mohl za určitých podmínek být § 49 odst. 1 písm. e) přestupkového zákona, který by mohl mít v podstatě univerzální působnost (ovšem pouze vůči fyzickým osobám), pokud by byl určitým způsobem interpretován a dále lze hypoteticky předpokládat, zda diskriminace není jednání v rozporu s dobrými mravy<sup>1</sup>. Ponecháme-li tyto zcela teoretické úvahy stranou, je soukromým osobám zatím českým právem zakázána diskriminace jen v oblasti zaměstnání, ve školství a při poskytování zboží a služeb.

Oproti tomu v oblasti veřejného práva se domnívám, že diskriminační jednání je zakázáno vždy a to i případně, kdy žádný právní předpis takový zákaz výslovně nestanoví. Domnívám se totiž, že zásada nediskriminace je jednou z centrálních právních principů demokratického právního státu a že každá veřejnoprávní osoba má při všem svém jednání povinnost dodržovat zásadu rovného zacházení, a to bez ohledu na to, jestli jedná při výkonu veřejné správy anebo v ostatních oblastech své činnosti. Tento závěr lze dle mého názoru podložit následujícími ustanoveními platného práva.

### ZÁSADA NEDISKRIMINACE V PLATNÉM PRÁVU UPRAVUJÍCÍM FUNGOVÁNÍ STÁTU

Zásada nediskriminace do určité míry realizuje princip rovnosti, který je jedním z fundamentů moderní demokracie a práva již od dob Velké francouzské revoluce. Zákaz diskriminace tedy vyplývá z ustanovení Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod, jimiž je ČR charakterizována jako *demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana* (čl. 1 Ústavy) a které proklamují, že *lidé jsou rovni v důstojnosti i v právech* (čl. 1 Listiny). Toto jsou zásady, jimiž musí být prodchnut nejen celý právní řád České

<sup>1</sup> např. že by závěť zůstavitele, který odkázal prokazatelně více majetku synům než dcerám a to právě kvůli jejich pohlaví. Tato otázka dle znalosti autora dosud nebyla nikdy řešena a autor sám se k ní staví záporně, neboť si nemyslí, že by bylo dobré zasahovat antidiskriminační legislativou do i zcela soukromých právních vztahů, které nemají v podstatě žádný vztah k veřejnosti.



republiky, ale i jednání jakéhokoli orgánu, který jménem veřejné moci nebo z pověření veřejné moci jedná.

Přímo zásady nediskriminace se dále týká čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zní: *základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*

Z toho lze dovodit nepřipustnost činění rozdílů sice jen v oblasti základních lidských práv, ale ta pokrývají nebo se alespoň dotýkají velké části právních vztahů vznikajících mezi občany a státem.<sup>2</sup> Vedle Listiny ovšem existují i jiné úmluvy o lidských právech, z nichž jasně vyplývá, že diskriminace je nejen nežádoucí, ale přímo protiprávní ve vztahu k jakémukoli právu. Již výše byl zmíněn čl. 26 Mezinárodního paktu, ovšem antidiskriminační klauzule obsahuje i většina dalších úmluv o lidských právech (např. Úmluva o právech dítěte). Dále existují vysloveně antidiskriminační úmluvy, jejichž cílem je právě vymýcení diskriminace ve vztahu k určitým skupinám: např. Úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace se Česká republika mj. zavázala, že *bude provádět politiku k odstranění rasové diskriminace... a zajistí, aby všechny veřejné orgány a instituce, celostátní i místní jednaly v souladu s tímto závazkem, anebo, že...zakáže a odstraní všemi vhodnými prostředky...rasovou diskriminaci prováděnou kteroukoli osobou, skupinou nebo organizací.* Z textu této Úmluvy tedy vyplývá s naprostou jistotou, že rasová diskriminace v jakékoli veřejné oblasti (a zčásti i soukromé) je nepřipustná a protizákonná.

Zásada nediskriminace vychází i z tzv. principů dobré správy, což jsou zásady jednání státních úřadů a jiných veřejnoprávních subjektů při výkonu veřejné správy, které se vyvinuly v průběhu vývoje správního práva demokratických zemí a které sice nejsou výslovně obsaženy v žádném právním předpise (odkazuje na ně jen zákon o veřejném ochránci práv a pak správní řád), ovšem dle většinového názoru jsou jimi úřady přesto vázány. Zásada nediskriminace je někdy odrazována pod zásadu nestrannosti veřejné správy<sup>3</sup> jindy je uváděna jako zásada samostatná.

#### PRAKTICKÉ DŮSLEDKY OBECNÉHO ZÁKAZU DISKRIMINACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Z těchto důvodů se domnívám, že nejen pro celou oblast veřejného práva, nýbrž že pro vůbec jakékoli jednání veřejného orgánu platí zásada nediskriminace. Tento zákaz se vztahuje na všechny subjekty veřejného práva, státní úřady, samosprávy územní i profesní i univerzitní, veřejnoprávními subjekty zřízené instituce zajišťující určité úkoly veřejného významu (školy, nemocnice, ústavy sociálních služeb, soukromé osoby pověřené výkonem veřejných pravomocí anebo zajišťující obecné úkoly (lesní stráž, rybářská stráž) jakožto i zcela soukromé osoby financované, i třeba jen zčásti, z veřejných zdrojů (charitativní nevládní organizace, soukromé školy, soukromá zdravotnická zařízení atd.). Pokud jde o jiné právnické osoby, které fungují – vedle jiných aktivit – i jako „subdodavatelé“ pro stát či jiné veřejnoprávní osoby (nevládní organizace financované ze veřejných grantů, obchodní společnosti realizující veřejné zakázky), lze se domnívat, že zákaz diskriminace se vztahuje přinejmenším na ty služby a činnosti, které vykonávají pro stát.

Pokud jde o okruhy činností, při nichž tyto instituce musí dodržovat rovné zacházení, jedná se nejen o normotvorbu a výkon veřejné správy, tedy např. o rozhodování ve správním řízení včetně rozhodování o věcech, na které není právní nárok, ale i o rozhodování a jiné úkony úřadů mimo správní řízení, dále o přijímání zákonů, vyhlášek, obecních vyhlášek a nařízení, norem upravujících práva a povinnosti členů profesních komor. Jde i o všechny další normy,

---

<sup>2</sup> Právo na osobní svobodu zahrnuje fungování policie, právo na ochranu vlastnictví se skrz daně týká i hospodaření veřejnoprávních subjektů, právo na spravedlivý proces v sobě zahrnuje celé soudnictví, dále je v Listině i právo na práci, tedy právo provozovat výdělečnou činnost, právo na sociální zabezpečení, právo na vzdělání a na zdravotní péči. Naproti tomu Listina neobsahuje právo na přístup ke službám a k bydlení.

<sup>3</sup> Např. 10 zásad dobré správy, které sestavil český ombudsman, viz <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/media/konference.php&doc=469>



jimiž třeba instituce poskytující služby upravují pravidla pro užívání těchto služeb (školní řády, návštěvní řády v nemocnicích nebo pravidla ubytování v azylových domech). Jde dále o normy interní povahy, vnitřní směrnice a obdobné předpisy pro podřízené, které mohou být třeba vůči veřejnosti i tajné. Jde rovněž např. o jakékoli jednání samospráv (přidělování dotací, pořádání vzdělávacích či volnočasových akcí, přijímání dobrovolníků, přijímání osob vykonávající obecně prospěšné práce)

Dle mého názoru se ale jedná i o jakékoli jiné jednání těchto subjektů v soukromoprávních vztazích, tedy jak v oblastech, které spadají pod antidiskriminační zákonodárství České republiky nebo Evropské unie (zaměstnání a věci související, přístup k povolání, poskytování sociálních výhod a sociálního zabezpečení, zdravotní péče, školství a poskytování zboží služeb) nýbrž i v dalších oblastech, ve kterých dodržování zásady rovného zacházení – zatím – upraveno není anebo ani nikdy nebude (např. výběr dodavatelů služeb, popř. přidělování veřejných zakázek<sup>4</sup>, poskytování nenárokových darů – např. vyřazeného majetku aj.). Je tomu tak proto, že každé – i zcela soukromoprávní – jednání těchto osob je do určité míry jednáním státu a anebo jednáním, které stát nějakým způsobem podporuje a proto se osoby, které toto jednání provádí, musí zdržet jakékoli diskriminace.

#### OCHRANA PROTI DISKRIMINACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Od otázky, zda je diskriminace zakázána, což tvrdím, že je, je nutno odlišit otázku, jak se případná oběť diskriminace domůže nápravy? A zde je nutno konstatovat, že výše rozebraný všeobjímající zákaz diskriminace ve veřejné sféře je velmi bezzubý, neboť chybějí praktické právní prostředky ochrany před takovou diskriminací. Diskriminace je protiprávním jednáním, ovšem oběť diskriminace potřebuje nějaký právní mechanismus, ve kterém tuto protiprávnost bude moci uplatnit.

Tento mechanismus je dán např. u činnosti veřejné správy, kde jsou v případě správního řízení dány formální opravné prostředky (odvolání) anebo kde existuje jiné možnosti přezkumu (např. v zákoně o veřejných zakázkách) zejména též soudní přezkum jednání správních orgánů ve správním soudnictví. Diskriminace zakládá protiprávnost anebo alespoň vadu přijatého rozhodnutí a bude tedy často důvodem pro zrušení tohoto aktu. Zákon o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo vadným úředním postupem by pak dal oběti této diskriminace možnost domáhat se i náhrady škody, která tímto diskriminačním jednáním vznikla; pokud ovšem nějaká škoda vznikla anebo pokud tato škoda může být prokázána.

Pokud jde o normotvorbu, existují některé mechanismy, jak rušit právní normy, které jsou v rozporu s právním řádem (Ústavní soud ruší diskriminační zákony, nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstev, Krajský úřad by měl rušit nezákonné vyhlášky obcí, některá ministerstva mohou rušit opatření profesních samospráv). Problémem ovšem je, že někdy je k zahájení této procedury potřeba návrhu, který nemůže podat každý (tak je tomu u Ústavního soudu), a jindy může dát občan jen nezávazný podnět, kterým se příslušný orgán nemusí zabývat.

V určitých případech ještě dává zákon obětem diskriminace možnost domáhat se svých práv u soudu, tak je tomu v současnosti zejména v oblasti zaměstnání, kde mají veřejnoprávní zaměstnavatelé (např. obec zaměstnávající uklízečku) stejné postavení jako soukromí zaměstnavatelé. Na veřejnoprávní a obdobné subjekty se dále vztahují v dílčích právních oblastech stejné povinnosti jako na soukromé osoby v téže pozici (např. zákaz diskriminace při poskytování služeb a ve školství), ale zákon zde žádný zvláštní prostředek právní ochrany nedává.

V ostatních případech diskriminace ve veřejném sektoru má oběť diskriminace jen naprosto obecné možnosti obrany: podávání nezávazných stížností (ve většině případů už dnes existuje nárok na to být vyrozuměn o způsobu vyřízení stížnosti, pokud o to podatel požádá; meritorně to ovšem znamená jen velmi málo), podávání žalob dle ustanovení občanského

---

<sup>4</sup> § 25 zákona č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách toto již obsahuje, ovšem tento zákon se nevztahuje na výběr jakékoli služby.



**Článek vznikl v rámci projektu „Antidiskriminační vzdělávání pracovníků veřejné správy“**

---

zákoníku na ochranu osobnosti (pouze pokud došlo do zásahu do lidské důstojnosti oběti) a eventuelně pokoušet se dávat podněty policii pro podezření ze spáchání přestupku dle § 49 odst. 1 písm. e) přestupkového zákona. Teoreticky by mělo být možné konstruovat diskriminaci jako porušení povinnosti ve smyslu ustanovení občanského zákoníku o náhradě škody a domáhat se náhrady škody podle tohoto ustanovení, ovšem diskriminační kauzy nebývají příliš vhodné k tomu, aby se při nich vymáhala náhrada majetkových škod.

V současné době je řad právních mechanismů obrany proti diskriminaci nepříliš efektivní, a tak mnoho práce nakonec obrana prostředky jinými, např. prostřednictvím médií.

