**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

**O b e c n á č á s t**

**A. Zhodnocení platného právního stavu včetně požadavku zákazu diskriminace**

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

Od účinnosti zákona nebylo přistoupeno k novelizaci, která by reflektovala poznatky a zkušenosti, jak z činnosti ochránce jako takové, tak např. ze zahraničních zkušeností. Současné pojetí právní úpravy ochránce nechápe ochránce jako „mediátora“ mezi úřadem a stěžovatelem. Tato role ombudsmana je přitom akcentována v teorii o institutu ombudsmana, ale i v praxi jiných zemí. K takovému postavení a úloze ochránce však po více jak deseti letech dospěla i praxe českého veřejného ochránce práv. Od původní role toho, kdo „odkládá“ a „vyšetřuje“, se ochránce spíše stává tím, kdo směřuje k vyjednávacímu přístupu směřujícímu ke společnému hledání cesty, jak napravit pochybení úřadů, porušení práv jednotlivce či jak přímo změnit systémové nedostatky ve fungování veřejné správy. Tento posun přitom plně koresponduje s vývojem, kterým prošly jiné instituce ombudsmanského typu ve světě. V některých zemích je již od počátku instituce ombudsmana vnímána jako mediátor[[1]](#footnote-1), příp. jako mluvčí[[2]](#footnote-2) či zplnomocněnec pro lidská práva[[3]](#footnote-3); v některých zemích je naopak ombudsman označován jako advokát[[4]](#footnote-4) či ochránce práv[[5]](#footnote-5) nebo přímo občanů[[6]](#footnote-6). I český veřejný ochránce práv ostatně podle § 1 odst. 1 zákona „přispívá k ochraně základních práv a svobod“ ve smyslu Listiny základních práv a svobod. Vývoj tedy ukazuje, že ochránce se prakticky stále více stává orgánem významně přispívajícím k ochraně základních práv a svobod v České republice, a to jak skrze svou působnost „tradiční“ z hlediska funkce ombudsmana, tak postupným přibíráním působností dalších (k tomu viz níže). Nicméně pokud má být instituce ombudsmana efektivní, je žádoucí všechny tyto role a poslání do jeho činnosti a postupů promítnout.

Během doby své existence veřejný ochránce práv postupně rozšiřoval svoji působnost nad rámec kompetencí tradičně spojených s úřadem ombudsmana. První změna v tomto směru přišla s přijetím zákona č. 381/2005 Sb.,[[7]](#footnote-7) s účinností od 1. ledna 2006. Tato novela pověřila ochránce funkcí národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání[[8]](#footnote-8) (dále jen „Protokol“). Na jejím základě byl ochránce pověřen prováděním systematických návštěv míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.[[9]](#footnote-9) Tato nová působnost přitom jde výrazně nad rámec původní tradiční působnosti ochránce jako ombudsmana pomáhajícího řešit nedostatky v činnosti státní správy. V souvislosti s funkcí národního preventivního mechanismu se ochránce stal příslušným k ochraně před nejzávažnějším porušováním lidských práv vůbec. Ochránce má při návštěvách dotčených zařízení posuzovat základní otázky ochrany lidských práv – nedotknutelnost lidské osoby a její tělesné integrity, zachování její lidské důstojnosti, respektu k její osobní svobodě, jejímu soukromému a rodinnému životu apod. Všechny tyto záležitosti činí z ochránce instituci, která do svého mandátu výrazně začleňuje ochranu lidských práv jako takových, bez nutné vazby na činnost státní správy.

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

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

Zejména zařízení pod písm. c) v České republice nespadají pod výkon veřejné moci a jsou provozována nestátními subjekty, ať už územně samosprávnými celky nebo soukromými osobami, a osoby v nich pobývají nikoliv na základě mocenského rozhodnutí, ale na základě soukromoprávní smlouvy, kterou (alespoň ve většině případů) samy dobrovolně uzavřou. To však nic nemění na tom, že v uvedených zařízeních může docházet k porušování jejich práv a ke špatnému zacházení s nimi, což ostatně od roku 2006 návštěvy ochránce v těchto zařízeních mnohokrát potvrdily. Působnost ochránce tedy byla z původních (vybraných) orgánů veřejné moci rozšířena i na soukromoprávní subjekty, které veřejnou moc nijak nevykonávají, ale mohou svou činností zasáhnout do práv osob, včetně jejich práv základních. Toto rozšíření koresponduje s Protokolem, který požaduje, aby měl národní preventivní mechanismus přístup i do soukromých zařízení. Vychází přitom z úvahy, že stát část svých povinností vůči občanům převedl na soukromé subjekty a měl by tak garantovat, že tyto subjekty budou postupovat v souladu s právem, resp. nebudou se dopouštět špatného zacházení.[[11]](#footnote-11) Novela ochránci dala možnost ve vztahu k soukromoprávním subjektům použít přiměřeně jeho stávající oprávnění vůči úřadům podle § 15 a 16[[12]](#footnote-12), což je taktéž odrazem požadavků Protokolu.

K dalšímu rozšíření působnosti ochránce došlo přijetím antidiskriminačního zákona[[13]](#footnote-13) s účinností od 1. prosince 2012. Ochránce se stal tzv. orgánem pro rovné zacházení (equality body) ve smyslu evropského práva[[14]](#footnote-14).

Ochránce byl na základě novely pověřen následujícími úkoly

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

Osobní působnost ochránce je v případě jeho antidiskriminační působnosti rovněž širší než působnost původní dopadající na veřejnou správu. Byť to zákon o veřejném ochránci práv přímo nestanovuje, vztahuje se jeho působnost ve věcech ochrany před diskriminací prakticky na veškeré subjekty, které působí v oblastech vymezených antidiskriminačním zákonem, a to jak subjekty veřejnoprávní, tak i subjekty soukromoprávní. Důvodem je personální působnost jak evropských směrnic, jež antidiskriminační zákon implementuje, tak samotného ústavního zákazu diskriminace, který se již z povahy věci musí vztahovat jak na veřejné, tak i soukromé subjekty. Praxe navíc ukazuje, že k diskriminaci dokonce častěji dochází ze strany soukromých subjektů v pracovněprávních vztazích či při poskytování zboží a služeb. S rozšířením osobní působnosti se však na rozdíl od předchozího případu (role ochránce jako národního preventivního mechanismu) nepojilo rozšíření oprávnění ochránce i na subjekty soukromoprávní, a to ani ve smyslu povinnosti poskytnout součinnost. Přitom povinnost poskytovat součinnost tzv. equality body je v zahraničí běžně zakotvena (Polsko, Rakousko, Chorvatsko, Maďarsko, Nizozemí). Rovněž je třeba mít na paměti povinnosti soukromých subjektů podle zákona o ochraně osobních údajů, který umožňuje poskytovat osobní údaje, pouze pokud mu tato povinnost vyplývá ze zákona (mimo jiných zákonných důvodů). Pokud by tedy v současné době chtěl soukromoprávní subjekt součinnost ochránci poskytnout, mohl by se dostat do konfliktu s povinnostmi dle zákona o ochraně osobních údajů. Je tedy žádoucí, aby ochránce při výkonu působnosti dle § 1 odst. 5 zákona mohl vyžadovat součinnost nejen od úřadů či státních orgánů, ale také od jiných osob (např. zaměstnavatelů, poskytovatelů služeb, bydlení, zdravotní péče či vzdělání). Zakotvení povinnosti součinnosti je nezbytným nástrojem ke zjištění potřebných informací a formulování konkrétních doporučení či opatření ve smyslu ustanovení § 21b zákona. Osoby nařčené z diskriminačního jednání dosud nemají povinnost s ochráncem spolupracovat. V minulosti se tak vyskytly případy, kdy tyto osoby na výzvy ochránce nereagovaly. V některých případech se odkazovaly na ochranu osobních údajů (viz výše). Zakotvení povinnosti součinnosti znamená posílení postavení ochránce v agendě rovného zacházení. Výslovné zakotvení povinnosti zpřístupnit ochránci osobní údaje v nezbytném rozsahu pro posouzení možného diskriminačního jednání odstraní obavy některých osob ze spáchání protizákonného jednání.[[15]](#footnote-15)

Zatím k poslednímu rozšíření působnosti ochránce došlo na základě zákona č. 427/2010 Sb.[[16]](#footnote-16) s účinností od 1. ledna 2011. Tímto zákonem se ochránce stal místem dohledu nad průběhem tzv. nuceného navracení cizinců podle tzv. návratové směrnice[[17]](#footnote-17). Směrnice ukládá členským státům zřídit účinný systém pro sledování nuceného navracení.[[18]](#footnote-18) Úkolem ochránce je sledovat zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.[[19]](#footnote-19)

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

V roce 2009 Česká republika ratifikovala Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením[[20]](#footnote-20). Úmluva je nejnovější z lidskoprávních úmluv OSN a znamená v mnoha směrech pokrok ve vnímání práv osob se zdravotním postižením. Od medicínského vnímání zdravotního postižení jako překážky pro osoby trpící tímto postižením v uplatňování jejich práv v běžném životě se přistupuje k jeho vnímání sociálnímu, tj. jako nedostatek prostředí v možnosti uspokojit potřeby osoby s postižením.[[21]](#footnote-21) Je to tedy prostředí a ostatní subjekty, které musí vyvinout úsilí k tomu, aby osoba s postižením mohla uplatnit svá práva, nikoliv aby se tato osoba musela přizpůsobovat nedostatkům prostředí či na uplatnění svých práv rezignovat. Cílem je maximální možné uplatnění všech práv osob s postižením při poskytnutí veškeré nutné podpory, která však nesmí přecházet v paternalistické nahrazování přání a vůle osoby s postižením vůlí jiných osob, jakkoliv motivovanou ochranou jejích práv a zájmů.[[22]](#footnote-22) Vzhledem k této výrazné změně paradigmatu a k mezinárodním zkušenostem s uplatňováním lidských práv obsahuje Úmluva o právech osob se zdravotním postižením i speciální úpravu zřízení monitorovacího orgánu, jehož úkolem bude sledovat a podporovat naplňování práv osob se zdravotním postižením. Úmluva ukládá smluvním stranám zřídit nezávislé mechanismy na podporu, ochranu a monitorování provádění této úmluvy. Při jejich zřizování mají být přímo zohledněny tzv. Pařížské principy.[[23]](#footnote-23) Na procesu monitorování se mají zúčastnit a aktivně podílet zástupci občanské společnosti, zvláště osoby se zdravotním postižením a organizace je zastupující.[[24]](#footnote-24)

Začleňování lidskoprávní problematiky i do činnosti ombudsmanských institucí je reflektováno i v jiných státech a rovněž i na mezinárodní úrovni, kdy je v rámci OSN směřováno k rozvoji tzv. národních institucí na ochranu a podporu lidských práv (National Human Rights Institution – NHRI). Základ rozvoje těchto institucí byl položen již v roce 1994 přijetím uvedených Pařížských principů.[[25]](#footnote-25) Národní instituce na ochranu a podporu lidských práv (NHRI) je nezávislý odborný orgán s mandátem přispívat k ochraně a podpoře lidských práv v co nejširší možné míře. NHRI má být institucionálně, personálně i finančně nezávislá na státní moci a má representovat co nejširší společenské spektrum názorů z různých oblastí (lidskoprávní NNO, náboženské skupiny, odborníci z akademické sféry, sociální partneři, zájmová samospráva).[[26]](#footnote-26) Její členové mají být voleni na základě oficiální procedury a mají mít zákonem stanovený mandát. Instituce má mít k dispozici vlastní odborný personál a infrastrukturu a finance pro svou činnost. Instituce má mít možnost projednávat všechny věci ve své působnosti na základě podnětu či vlastní iniciativy, má být oprávněna získat veškeré relevantní informace od jakéhokoliv subjektu a zveřejňovat výsledky své práce. Má rovněž spolupracovat se všemi relevantními orgány i soukromými subjekty reprezentujícími zranitelné skupiny obyvatel.

Mezi hlavní úkoly NHRI patří:

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

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

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

Ze srovnání současných pravomocí ochránce s Pařížskými principy vyplývá, že ochránce již mnohé z těchto principů naplňuje. Ochránce je nezávislý na jakýchkoliv jiných orgánech a mocenských složkách[[27]](#footnote-27) a je odpovědný z výkonu své funkce Poslanecké sněmovně jako vrcholnému demokratickému orgánu státní moci[[28]](#footnote-28), je volen podle daných pravidel, která mají posílit jeho nezávislost[[29]](#footnote-29), má svou vlastní Kancelář veřejného ochránce práv jako organizační složku státu k plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením jeho činnosti[[30]](#footnote-30) a svou vlastní rozpočtovou kapitolu[[31]](#footnote-31). Má poměrně rozsáhlé pravomoci včetně pravomocí quasijudiciálních a veškeré orgány veřejné moci a ve stanovených případech i soukromé subjekty jsou povinny s ním spolupracovat.[[32]](#footnote-32) Ochránce již dnes výsledky své práce rozsáhle zveřejňuje a to jednak v pravidelných zprávách pro Poslaneckou sněmovnu, jednak neformálně na svých webových stránkách či jiným způsobem (tisk, odborné konference, média). Již základní působnost ochránce zaměřená na výkon veřejné správy v souladu se zákonem a principy dobré správy mu umožňuje sledovat dodržování lidských práv podle Listiny základních práv a svobod a mezinárodních úmluv. Speciální kompetence ochrany před špatným zacházením a diskriminací a dohled nad nucenými navraceními původní působnost vhodně doplňují. Ochránce rovněž spolupracuje s vládou i Parlamentem a oběma předkládá legislativní i jiná doporučení k řešení lidskoprávních problémů. V připomínkovém řízení se vyjadřuje k většině vládních návrhů legislativní i nelegislativní povahy. V neposlední řadě intenzivně spolupracuje s odborníky z praxe i se zástupci občanského sektoru a využívá jejich zkušenosti při své práci. Ochránce se tak postupně de facto stal lidskoprávní institucí, byť bez formální akreditace. Ochránce tak všechny předpoklady stát se monitorovacím orgánem ve smyslu Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením splňuje a rozšíření jeho působnosti v tomto ohledu bylo již diskutováno i s Vládním výborem pro zdravotně postižené občany.

Ochránce sice může jako jedno z nápravných opatření navrhnout zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt[[33]](#footnote-33), avšak toto opatření má své místo pouze v původní působnosti ochránce. Daleko závažnější zjištění (co do úvahy, zda mohl být spáchán trestný čin či správní delikt) však ochránce získává při výkonu funkce národního preventivního mechanismu, tj. při dohledu nad zacházením s osobami omezenými na svobodě. Může se přitom jednat o závažná trestněprávní jednání naplňující znaky trestných činů proti životu a zdraví, proti svobodě či proti lidské důstojnosti (ublížení na zdraví, mučení a jiné nelidské a kruté zacházení, zbavení či omezování osobní svobody, útisk atd.). V takovýchto případech je naopak nutné rychlé oznámení uvedených skutečností příslušným orgánům, aby mohly podniknout kroky k zamezení další trestné činnosti a na ochranu obětí.

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

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

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

V souvislosti s posílením lidskoprávních aspektů činnosti ochránce se navrhuje dát ochránci dvě nová zvláštní oprávnění, kterými by mohl přispět k dalšímu prohloubení ochrany lidských práv v České republice lépe. Prvním z nich je oprávnění podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona či jeho jednotlivých ustanovení. V současnosti má ochránce toto oprávnění pouze v případě jiného právního předpisu než zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení[[34]](#footnote-34). V řízení o zrušení zákonů či jejich jednotlivých částí je ochránce pouze vedlejším účastníkem řízení[[35]](#footnote-35), kterému je sice tento návrh vždy zasílán a má právo se k němu vyjádřit, dávat Ústavnímu soudu podání, nahlížet do spisu s výjimkou protokolu o hlasování, činit si z něho výpisy a opisy, účastnit se ústního jednání ve věci, navrhovat důkazy a být přítomen při dokazování prováděném mimo ústní jednání.[[36]](#footnote-36) Ochránce však nemůže sám návrh podat. Přitom ochránce zejména při prošetřování individuálních podnětů pravidelně naráží na problematická ustanovení v zákonech, která mohou mít rozměr rozporu s ústavním pořádkem.[[37]](#footnote-37) Chybí mu však prostředek, jak takové nedostatky efektivně řešit, neboť je odkázán na doporučení jiným subjektům oprávněným podat návrh na zrušení zákona či jeho části (prezident republiky, skupina poslanců či senátorů). Na rozdíl od nich však ochránce má za jeden z primárních úkolů sledovat a přispívat k ochraně základních práv a svobod. Pokud tedy ochránce tento úkol má vykonávat efektivně, měl by mít přímý přístup k orgánu, který je oprávněn aspekty souladu právních předpisů s ústavním pořádkem, jehož součástí je i Listina základních práv a svobod[[38]](#footnote-38), autoritativně posoudit a případné rozpory odstranit.

Druhé navrhované nové oprávnění je podání veřejné žaloby (tzv. actio popularis) v oblasti diskriminace. V současnosti mohou žalobu ve věcech diskriminace podat pouze samotné oběti diskriminačního jednání podobně jako v jiných civilních sporech.[[39]](#footnote-39) Ochránce jim může poskytovat metodickou pomoc[[40]](#footnote-40) a právnické osoby zřízené na ochranu práv obětí diskriminace jim mohou poskytovat právní pomoc a poradenství[[41]](#footnote-41) a zastupovat je v řízení před soudem[[42]](#footnote-42). Ochránce pak může pouze doporučit diskriminujícímu subjektu provést určitá opatření[[43]](#footnote-43) a nově pak případně podat podnět k zahájení řízení pro podezření ze spáchání trestného činu, přestupku či správního deliktu[[44]](#footnote-44). Mnohé diskriminační aktivity se však odehrávají v oblasti soukromého práva, kde neexistuje správní ochrana před diskriminací (přístup k bydlení, zdravotní péči apod.). Navíc v boji proti diskriminaci lze za klíčovou považovat právě soukromoprávní ochranu, která může lépe zajistit ukončení diskriminačního jednání a případné odškodnění jeho oběti, neboť místo pokuty ve správním řízení může soud uložit, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby bylo oběti dáno přiměřené zadostiučinění včetně náhrady nemajetkové újmy v penězích. Moderní právo je přitom zaměřené nejen na ochranu obětí protiprávního jednání před tímto jednáním, ale i na řádnou nápravu způsobené újmy skrze dostatečné prostředky náhrady jako odškodnění, rehabilitace apod.[[45]](#footnote-45) Proto v některých státech bylo ve věci diskriminace přikročeno k zavedení tzv. veřejné žaloby (*actio popularis*). Veřejná žaloba je nástroj sloužící vybraným subjektům k ochraně veřejného zájmu, tj. zájmu týkajícího se společnosti jako celku, aniž by došlo ke konkrétnímu zásahu do jejich práv.[[46]](#footnote-46) Jsou to navíc často subjekty veřejnoprávní, jejichž úkolem je právě ochrana veřejného zájmu při činnosti státu i soukromých osob (typicky právě instituce ombudsmanského typu). Princip rovného zacházení a zákazu diskriminace zakotvený v ústavním pořádku[[47]](#footnote-47) lze přitom považovat za jeden z hlavních veřejných zájmů moderní demokratické společnosti.

Právě ve věcech diskriminace je přitom veřejná žaloba vhodným nástrojem, jak ukončit jednání dotýkající se práv často velice širokého okruhu osob. Veřejná žaloba svým širokým dopadem (netýká se jen konkrétního jednotlivce či úzké skupiny osob) odráží skutečnost, že diskriminace není pouze individuální, ale strukturální, celospolečenský problém. V praxi existují případy, kdy individuální vyřešení případu soudní cestou nevede ke kýženému účinku, tj. opuštění diskriminační praxe plošného rozměru, neboť upuštění vůči jedné konkrétní osobě nezakazuje pokračovat v diskriminaci vůči dalším osobám. Za tímto účelem by všechny tyto osoby samy za sebe musely podat antidiskriminační žalobu a domáhat se svých nároků jednotlivě. Docházelo by tak k postupnému vylučování možnosti diskriminačního jednání vůči konkrétním osobám, přičemž by zde ovšem byly stále osoby, vůči kterým by toto jednání bylo možné, a tudíž by nedocházelo k jeho účinnému omezení. Jelikož je navíc diskriminační jednání orientováno většinou vůči neomezenému okruhu osob určité vlastnosti, který nikdy nelze přesně vymezit, není ani reálné, aby všechny tyto osoby podaly příslušné žaloby. Naopak veřejná žaloba by umožnila diskriminačnímu jednání zamezit jednou pro vždy vůči každé osobě splňující dané podmínky, aniž by musela být konkrétně určena a musela se svých nároků složitě domáhat či dokonce se vůbec stala obětí diskriminace. Taková žaloba by tak mohla mít výrazně preventivní účinek.

Posledním hlavním prvkem novely je nová kompetence ochránce jako monitorovacího orgánu naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Ochránce jako monitorovací orgán bude sledovat naplňování Úmluvy ze strany České republiky a zároveň naplňování práv osob se zdravotním postižením ve všech oblastech života, které Úmluva upravuje, a to na rovném základu s ostatními. Ochránce přitom bude moci využívat informace ze všech svých dosavadních působností (podněty spadající zejm. do sociální oblasti, systematické návštěvy v zařízeních sociálních služeb či v zařízeních pro děti, podněty namítající diskriminaci z důvodu zdravotního postižení). Informace o dodržování práv osob se zdravotním postižením bude moci získávat i ostatními způsoby – na základě podnětů, podniknutých výzkumů, spolupráce s občanskou společností apod. Při zjištění, že dochází k nedostatkům v naplňování Úmluvy, ať již v individuálních případech či v systémových věcech dotýkajících se většího počtu osob s postižením, má ochránce možnost za využití svých oprávnění usilovat o nápravu skrze mediaci a doporučení v jednotlivých případech i skrze systémová doporučení jednotlivým úřadům, vládě či Parlamentu. Monitorování naplňování práv osob se zdravotním postižením by mělo probíhat také hodnocením legislativních i nelegislativních návrhů vlády, Parlamentu i územních samospráv včetně jejich koncepčních dokumentů. V neposlední řadě by se měl ochránce zaměřit i na aktivní zjišťování skutečného naplňování práv osob se zdravotním postižením v praxi a to prostřednictvím výzkumů a plošných šetření zahájených z vlastní iniciativy či z podnětu jiných subjektů. Významným prvkem bude i spolupráce s českými a zahraničními subjekty sdružujícími osoby se zdravotními postižením či chránícími jejich práva. Na základě získaných informací pak ochránce bude moci formulovat doporučení k řešení individuálních kauz i ke změně legislativy či systémového přístupu, aby tak osoby se zdravotním postižením mohly své práva skutečně užívat na rovném základě s ostatními. I v případě ochrany práv osob se zdravotním postižením bude významnou roli hrát zveřejňování názorů a závěrů ochránce a další osvětové a vzdělávací aktivity, skrze něž bude moci být odborná i laická veřejnost informována o dodržování práv osob se zdravotním postižením. Působnost ochránce jako monitorovacího mechanismu bude pokrývat veškeré společenské dění, které se může dotýkat osob se zdravotním postižením. Věcný rozsah Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením je komplexní a zahrnuje všechny oblasti života těchto osob. Působnost ochránce se tak bude vztahovat na jakékoliv subjekty, které budou moci užívání práv osob se zdravotním postižením ovlivnit, ať už to budou subjekty státní, samosprávné či soukromé. Novela však primárně nijak nerozšiřuje pravomoci ochránce vůči těmto subjektům. Úřady i zařízení budou nadále povinny ochránci poskytovat všechny nutné informace a veškerou nutnou součinnost.[[48]](#footnote-48) U ostatních soukromých subjektů pak dochází k uložení povinnosti spolupracovat s ochráncem a poskytovat mu pomoc nutnou pro výkon jeho úkolů.

Specifikum monitorovacího orgánu podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením je pak participace samotných osob se zdravotním postižením na jeho činnosti.[[49]](#footnote-49) Široce participativní charakter je ostatně jedním z hlavních znaků NHRI podle Pařížských principů. Jelikož však v České republice bude vlastním monitorovacím orgánem ochránce jako orgán monokratický (což přitom samo o sobě není v rozporu s Pařížskými principy)[[50]](#footnote-50), bude nutno Úmluvou (jako závazným mezinárodněprávním dokumentem) předpokládanou participaci zajistit jiným způsobem. Proto návrh ukládá ochránci zřídit pro monitorování Úmluvy poradní orgán složený právě ze zástupců osob se zdravotním postižením, aby tak byla zajištěna jejich participace na monitorování naplňování Úmluvy v České republice a na ochraně jejich práv jako takové. Členy poradního orgánu budou přitom jednak samy osoby se zdravotním postižením, jednak osoby působící k ochraně a prosazování jejich práv a zájmů. Členy poradního orgánu bude jmenovat ochránce po projednání s organizacemi osob se zdravotním postižením. Podrobnosti o organizaci a úkolech poradního orgánu upraví statut, který vydá ochránce. Členové poradního orgánu budou representovat hlavní skupiny osob s jednotlivými typy zdravotního postižení. Účelem je získat tak co nejširší zastoupení všech relevantních skupin osob s postižením, aby poradní orgán mohl ochránci zprostředkovat co nejvíce praktických zkušeností s realizací práv osob se zdravotním postižením. Je nutno si uvědomit, že osoby se zdravotním postižením netvoří jednolitou skupinu, ale v závislosti na svém postižení se setkávají s různými typy problémů a překážkami při realizaci svých práv. Samotné monitorování bude provádět ochránce, resp. odborný aparát jeho Kanceláře jako v ostatních případech jeho působnosti. Nicméně členové poradního orgánu budou se všemi jeho postupy a výsledky seznamováni, budou se k nim moci vyjádřit, budou moci předkládat vlastní návrhy na monitorování a budou se aktivně podílet na jednotlivých krocích monitorovacího orgánu.

Novela se věnuje rovněž nové úpravě povinnosti mlčenlivosti ochránce. Zákon by měl nově přímo stanovit, že oznámení skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu, přestupku nebo jiného správního deliktu příslušnému orgánu není porušením mlčenlivosti ze strany ochránce. Potřeba této změny vyplynula zejména z činnosti ochránce jakožto národního preventivního mechanismu. Změna staví najisto, že ochránce je oprávněn předat příslušným orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že mohl být spáchán trestný čin, přestupek nebo správní delikt. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání mimo jiné smluvní státy zavazuje k tomu, aby byly nejen schopny špatné zacházení nebo dokonce mučení odhalit, ale také viníky potrestat a oběti odškodnit.[[51]](#footnote-51) V rámci systematických návštěv institucí, kde jsou umístěny osoby vysoce závislé na poskytované péči, jsou zjišťovány skutečnosti, které lze klasifikovat jako špatné či ponižující zacházení nebo dokonce vznikne podezření z ublížení na zdraví apod. V takovém případě a v zájmu respektování povinností státu uložených Úmluvou je nutné zajistit co nejrychlejší šetření zjištěných skutečností, aby mohl být případný případ špatného zacházení co nejdříve vyřešen, špatné zacházení ukončeno a jeho oběti před ním ochráněny.

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

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

Navržené úpravy jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh má za cíl zlepšit realizaci základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod a dalších mezinárodních úmluv skrze činnost ochránce, který bude moci lépe přispívat k naplnění tohoto cíle. Ke zlepšení ochrany práv dojde především zvýšením efektivnosti činnosti ochránce. Dalším významným prvkem je povinnost spolupráce všech dotčených subjektů s ochráncem při jeho činnosti, která má nově dopadat i na soukromé subjekty. Určitý zásah do jejich soukromoprávní autonomie je přitom vyvážen jednak významnými zájmy, k jejichž ochraně ochránce přispívá (lidská důstojnost, nedotknutelnost lidské osoby, zákaz diskriminace) a jednak je minimalizován neexistenci vynucení a sankce za jeho nesplnění. Zásah navíc bude muset být přiměřený sledovanému cíli a nebude smět překračovat míru nutnou k jeho dosažení.

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

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

* čl. 2 směrnice Rady 75/117/EHS ze dne 10. února 1975, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy
* čl. 6 odst. 1 a 2 a čl. 8d směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k  zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky ve znění směrnice 2002/73/ES
* čl. 6 směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení
* čl. 10 směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků ve znění směrnice 96/97/ES
* čl. 7 odst. 1 a čl. 15 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ
* čl. 9 odst. 1 a čl. 17 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání
* čl. 8 odst. 1 a 2 směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování
* čl. 17 odst. 1, čl. 18 a čl. 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.
* čl. 8 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Aspekty práva EU upravené uvedenými právními předpisy, tj. působnost ochránce v oblasti nuceného navracení a úprava právních prostředků ochrany před diskriminací v antidiskriminačním zákoně, zůstávají nezměněny. Příslušné právní předpisy budou nadále v souladu s právem EU. V oblasti nuceného navracení se jedná jen o drobné změny z hlediska formulace a systematiky zákonných ustanovení. V oblasti ochrany před diskriminací veřejná žaloba, která sama není právem EU upravena, naopak bude znamenat výrazné posílení této ochrany, stejně jako zpřesnění nároků obětí diskriminace.

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

Návrh implementuje či přispívá k implementaci mnohých mezinárodních úmluv. Na prvním místě je to Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, k jejíž implementaci přispívá především ustavení ochránce jako monitorovacího mechanismu a zřízením poradního orgánu, skrze nějž budou na monitorování participovat samy osoby se zdravotním postižením. Samotnou monitorovací činností a jejími výsledky pak bude posílena implementace této úmluvy jako celku. Posílením pravomocí ochránce v oblasti diskriminace bude rovněž zlepšena implementace dalších mezinárodních úmluv v oblasti diskriminace jako Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace[[52]](#footnote-52) či Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen[[53]](#footnote-53), stejně jako antidiskriminační ustanovení dalších úmluv jako Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod[[54]](#footnote-54) či Mezinárodního paktu o občanských a politických právech[[55]](#footnote-55) či Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech[[56]](#footnote-56).

**F. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah**

Výkon nové působnosti ochránce bude mít finanční dopad na výdaje státního rozpočtu, neboť v souvislosti s převzetím a následně výkonem nové činnosti monitorovacího mechanismu práv osob se zdravotním postižením ochráncem bude nutno personálně posílit, resp. zvýšit počet zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv. Je nutné zdůraznit, že Úmluva o právech osob se zdravotním postižením pokrývá všechny aspekty života osob se zdravotním postižením. Počet osob s postižením lze zhruba odhadnout na 500.000 osob. Ze statistické ročenky MPSV z oblasti práce a sociálních věcí za rok 2012[[57]](#footnote-57) vyplývá, že příspěvek na péči pobíralo přes 314.000 osob, přičemž některé skupiny osob příspěvek na péči ze zákona nepobírají (např. osoby ve výkonu vazby, trestu, děti ve výchovných ústavech, pacienti v psychiatrických léčebnách nebo obecně ve zdravotnických zařízeních), některé osoby si o něj nepožádaly a u některých osob nemá příspěvek na péči vazbu na postižení, resp. příspěvek na péči není pro to, zda má osoba postižení či ne relevantní. Pojetí zdravotního postižení ve smyslu Úmluvy není totiž postaveno na medicínském, ale na sociálním modelu, tudíž existence postižení není vázána na přiznání dávky či na rozhodnutí orgánu veřejné moci. Právě s ohledem na změnu paradigmatu ve vnímání postižení může znamenat, že osob s postižením, tak jak je vnímáno Úmluvou, může být i daleko více než je shora uvedený předpoklad.

Dále je Úmluva založena na obecných principech respektování přirozené důstojnosti a osobní nezávislosti osob se zdravotním postižením, nediskriminace, jejich plného a účinného zapojení a začlenění do společnosti, respektování odlišnosti a přijímání osob se zdravotním postižením jako součásti lidské různorodosti a přirozenosti, rovnosti příležitostí, přístupnosti, rovnoprávnosti mužů a žen včetně zohlednění speciálního postavení žen a dětí se zdravotním postižením.

Sledování všech těchto faktorů předpokládá jednak rozsáhlý sběr dat od státních orgánů, ale i soukromých osob v podobě terénních výzkumů, anket v rámci cílových skupin a podobných postupů. Získané informace budou následně vyžadovat komplexní a odborné vyhodnocování z hlediska výše uvedených principů, na jehož základě budou formulována příslušná doporučení. Jelikož oblast práv osob se zdravotním postižením se teprve rozvíjí v národním i mezinárodním právu, bude nutno zkoumat rovněž právní úpravu a názory v zahraničí, včetně názorů a stanovisek mezinárodních soudů a kontrolních orgánů (např. Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením). V neposlední řadě ochránce bude rovněž přijímat podněty od osob s postižením, kterými se bude zabývat stejně jako ostatními podněty ve své působnosti. Opět vzhledem k šíři věcné působnosti Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením lze předpokládat poměrně vysoké číslo těchto podnětů a také jejich velkou obsahovou různost.

Jak bylo uvedeno výše, Úmluva pokrývá všechny oblasti života člověka. Celou Úmluvou se prolíná kromě principu nediskriminace a rovného zacházení také povinnost přijímat přiměřená opatření. Kromě sledování naplňování práv v nesčetných oblastech, které bude nutno provádět aktivními kroky, zejm. výzkumy, šetřeními na místě samém (např. přístupnost veřejných budov, ale také budov, kde jsou poskytovány služby – zdravotní, sociální, kulturní, vzdělávací), je jedním z požadavků Úmluvy rovněž výrazná osvětová a vzdělávací činnost směřující k porozumění, že i osoby s postižením mají práva jako každý jiný a k naplňování jejich práv má stát povinnost, včetně zajištění odpovídající podpory. Je tedy žádoucí, aby toto téma bylo otevřeno nejenom vůči celé společnosti (osvětové akce, média), ale rovněž v rámci vzdělávacích programů ve školách. Samostatnou kapitolu tvoří rovněž mediální obraz lidí s postižením. To vše má zabraňovat a bojovat proti předsudkům a stereotypům.

K naplňování práv osob s postižením je zapotřebí vytvořit dostatečnou síť podpůrných služeb, které mají napomáhat uplatňování práv osob s postižením v řadě oblastí (právo na rodinný život a služby pro rodiny, které se starají o dítě s postižením, právo na nezávislý způsob života a právo na život v komunitě a dostupnost komunitních služeb, které umožní člověku s postižením v komunitě zůstat nebo se do ní opětovně začlenit). Aktuální je rovněž naplňování čl. 12 – rovnost před zákonem a změna paradigmatu v pojetí opatrovnictví lidí s postižením. Zde je žádoucí podpořit začlenění konceptu podporovaného rozhodování nejen do právní úpravy, ale zejména do samotné praxe výkonu veřejného opatrovnictví. Je zřejmé, že téma práv osob s postižením je samo o sobě velmi široké a je nutno mít na paměti, že naplňování jednotlivých práv, resp. podpora k jejich naplňování může mít různou podobu u různých typů postižení. Oblasti, které budou předmětem zájmu ochránce, je tedy třeba vynásobit ještě druhy postižení (i když je pochopitelné, že v řadě oblastí bude potřeba podpory, resp. její podoba totožná).

Jako základní oblasti zájmu zejména v prvních letech působení monitorovacího orgánu lze označit:

* analýza právních předpisů s ohledem na soulad s právy osob se zdravotním postižením
* analýza dokumentů nelegislativní povahy s ohledem na soulad s právy osob se zdravotním postižením
* analýza podnětů, které ochránce obdržel v minulých letech
* analýza stížností a podnětů, které řeší poskytovatelé sociálního poradenství napříč celou ČR
* analýza judikatury českých soudů, ESLP, SDEU a dalších zahraničních soudů vztahující se k ochraně práv osob se zdravotním postižením
* vytvoření sítě organizací hájící práva osob s postižením v celé ČR, což předpokládá návštěvy všech krajů a uspořádání kulatých stolů s příslušnými organizacemi, a to s ohledem na různé typy postižení
* vytvoření sítě dalších osob, které mohou participovat na monitorování naplňování práv osob s postižením (odborníci z praxe, akademická obec)
* vytvoření sítě povinných subjektů, tzn. úřadů, organizací a soukromých subjektů, kterých se dotýkají povinnosti respektovat práva osob s postižením v rámci celé ČR

Všechny tyto činnosti bude nutno realizovat směrem k osobám s různými typy postižení. Bude rovněž nutné, aby se ochránce v rámci připomínkových řízení věnoval ve zvýšené míře i respektování práv osob s postižením. Po přípravné fázi, která bude obsahovat minimálně výše nastíněné činnosti, budou vytipovány priority monitorovacího orgánu, tedy na která práva se bude činnost monitorovacího orgánu v daném období soustředit. Na výběru bude participovat poradní orgán a témata budou zvolena i s ohledem na poznatky organizací hájící práva osob s postižením a osob s postižením. Podle zvolených témat budou následně vytvořeny pracovní skupiny.

Je zřejmé, že kromě této rozsáhlé „administrativní“ činnosti, bude zapotřebí, aby činnost monitorovacího orgánu převážně spočívala v provádění místních šetření. Každoročně bude provedeno několik desítek místních šetření (např. návštěvy veřejných budov za účelem ověření bezbariérovosti, návštěvy zařízení sociálních služeb pro děti za účelem zjištění, jakou formou jsou tyto děti vzdělávány; návštěvy zařízení sociálních služeb nebo psychiatrické nemocnice za účelem zjištění, jak je naplňován článek 19 Úmluvy - právo na život v komunitě; návštěvy veřejných opatrovníků za účelem ověření, jak je respektován čl. 12 Úmluvy, ale rovněž také příslušná ustanovení občanského zákoníku atp.).

S ohledem na dosavadní zkušenosti z provádění systematických návštěv a z provádění výzkumů lze odhadnout, že proto, aby byla získána statisticky relevantní data, bude potřebné uskutečnit ročně přibližně 20 návštěv institucí (zejm. sociálních služeb nebo také zdravotnických zařízení); přibližně 40 místních šetření v rámci výzkumné činnosti v jednom kraji (přičemž je pochopitelně žádoucí, aby byly do výzkumu zahrnuty všechny kraje; číslo potřebných šetření je odvislé od celkového počtu např. budov, kterých se zkoumaná bezbariérovost bude týkat). Podle dosavadních zkušeností ze stížnostní agendy, je rovněž třeba předpokládat nárůst podnětů minimálně o 500, ale také osobních návštěv Kanceláře veřejného ochránce práv a telefonických dotazů.

Na základě dosavadních zkušeností ochránce s dohledovou činností a agendou rovného zacházení a v návaznosti na popsaný rozsah činností v rámci výkonu nové působnosti počítá návrh s tím, že dojde k navýšením systemizovaných tabulkových míst Kanceláře o 15 zaměstnanců, kteří budou zajišťovat novou působnost ochránce.

Celkové náklady na tyto zaměstnance jsou specifikovány v následující tabulce.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Druh nákladů** | **Popis nákladů** | **Náklady na 1 zam. /1 prac. místo** | **Náklady na 15 zam./**  **15 prac. míst** |
|
| Jednorázové | Nábytek a další kancelářské vybavení | 55 000 | 825 000 |
| Jednorázové | Výpočetní technika včetně software (z toho software 21.000 Kč/1 zaměstnanec) | 45 000 | 675 000 |
| Jednorázové | Investiční náklady | - | - |
| **Jednorázové** | **Celkem** | **100 000** | **1 500 000** |
| Průběžné | Platové náklady bez pojištění zaměstnavatele za kalendářní rok na jednoho zaměstnance | 396 504 | 5 947 560 |
| Průměrný plat | 33 042 | 33 042 |
| Průběžné | Povinné pojistné a FKSP zaměstnavatele za kalendářní rok a 1 zaměstnance (SP25+ZP9+FKSP1=35 %) | 138 776 | 2 081 646 |
| Průběžné | Provozní náklady na jednoho zaměstnance a jeden kalendářní rok | 90 000 | 1 350 000 |
| **Průběžné** | **Celkem** | **625 280** | **9 379 206** |
| **Výdaje** | **Celkem** | **725 280** | **10 879 206** |

Jak vyplývá z navrhovaného znění § 25a, ochránce zřídí rovněž poradní orgán, který bude aktivně participovat na monitorování práv osob se zdravotním postižením. Předpokládá se, že poradní orgán bude složen z maximálně 15 členů a bude se scházet 4krát ročně. Členové poradního orgánu nebudou mít nárok na odměnu za výkon funkce, budou mít nárok na úhradu prokazatelných cestovních nákladů v souladu s platnými právními předpisy. Kromě poradního orgánu by na činnosti monitorovacího orgánu měly participovat i pracovní skupiny, které by se zabývaly vždy jedním konkrétním tématem a byly by složeny z odborníků z dané oblasti (např. odborník v oblasti médií, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání v pracovní skupině týkající se problematiky obrazu lidí s postižením v médiích, inženýr, příp. architekt v pracovní skupině týkající se problematiky bezbariérovost atd.), ale také ze zástupců nositelů povinností, příp. dotčených úřadů, a samozřejmě z osob s postižením. Pracovní skupinu by vždy vedl zaměstnanec Kanceláře. Pracovních skupin bude dle předpokladů v první fázi pět, a každá z nich bude mít průměrně 7 členů. Pracovní skupiny se budou scházet průměrně 4krát ročně. Členům pracovní skupiny, kteří nebudou zaměstnanci státní, ani veřejné správy náleží odměna za práci, kterou pro Kancelář prokazatelně vykonávají na objednávku nebo na základě dohody o práci konané mimo pracovní poměr. Tento způsob byl zvolen s ohledem na skutečnost, že pro dané odborníky bude využití vždy ad hoc, dle projednávané oblasti.

Celkové náklady na fungování poradního orgánu jsou specifikovány v následující tabulce.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Druh nákladů** | **Popis nákladů** | **Náklady** |
|
| Průběžné | Platové náklady (OOV) poradní orgán | - |
| Průběžné | Povinné pojistné a FKSP zaměstnavatele za kalendářní rok a 1 zaměstnance (SP25+ZP9+FKSP1=35 %) | - |
| Průběžné | Tlumočení (5x500 Kč/h)x10 h | 25 000 |
| Průběžné | Cestovné (po 2.000 Kč) 15x4x2.000 Kč | 120 000 |
| Průběžné | Platové náklady (OOV) pracovní skupiny (30 osob x 150,- Kč/h x 4x ročně x 10 h) | 180 000 |
| Průběžné | Povinné pojistné a FKSP zaměstnavatele za kalendářní rok a 1 zaměstnance (SP25+ZP9+FKSP1=35 %) | 63 000 |
| Průběžné | Tlumočení (5x500 Kč/h)x10 h | 25 000 |
| Průběžné | Cestovné (po 2.000 Kč) 30x4x2.000 Kč | 240 000 |
| **Výdaje** | **Celkem** | **653 000** |

Celkové zvýšení výdajů Kanceláře na zajištění výše uvedené působnosti ochránce, by tedy jednorázově v roce zahájení výkonu působnosti dosáhly výše **1.500.000 Kč a** výdaje trvalého charakteru by každoročně činily **9.379.206 Kč na platy zaměstnanců a 653.000 Kč na fungování poradního orgánu.** V roce zahájení výkonu nové působnosti ochránce, tj. monitorování naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, by celkové výdaje Kanceláře činily **11.532.206 Kč**. V letech následujících by pak každoročně činily **10.032.206 Kč. O tyto údaje bude nutno navýšit rozpočet Kanceláře veřejného ochránce práv a to z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa.**

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

Sociální dopady návrhu se předpokládají pozitivní, a to zejména na osoby se zdravotním postižením a další znevýhodněné skupiny, které se stávají často oběťmi diskriminace či špatného zacházení. Práva osob se zdravotním postižením budou posílena cíleným monitoringem naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a skutečné realizace jejich jednotlivých práv, kde ochránce bude moci zjišťovat problémy a nedostatky a doporučovat jejich řešení. Práva obětí diskriminace budou podpořena možností ochránce podat na jejich ochranu veřejnou žalobu na ochranu před diskriminací. Práva osob omezených na svobodě budou posílena možností ochránce hlásit porušení jejich práv příslušným orgánům. I práva ostatních skupin budou posílena zjednodušením a urychlením činnosti ochránce.

Nepředpokládají se ani negativní dopady na životní prostředí.

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

Návrh zákona plně respektuje a nijak nezasahuje do ochrany soukromí a osobních údajů. Ochránce bude při své činnosti nadále postupovat plně v souladu s pravidly důvěrnosti, mlčenlivosti a ochrany osobních údajů žadatelů i dalších osob dotčených jeho činností.[[58]](#footnote-58) Explicitní zakotvení možnosti oznámit příslušným orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že mohl být spáchán trestný čin, přestupek nebo správní delikt, reaguje zejména na zájem chránit oběti špatného zacházení a této možnosti bude využíváno ve výjimečných případech, zejména pokud dochází k zásahům do tělesné integrity, důstojnosti nebo je zasahováno do základních práv, např. práva na osobní svobodu. Stejně tak při vyžadování spolupráce od ostatních subjektů bude ochránce vždy vyžadovat pouze údaje nezbytně nutné pro zjištění všech relevantních skutečností a řádné prošetření případu. Ochránce tak bude vždy respektovat soukromí a osobní integritu všech dotčených osob v souladu se standardy ochrany lidských práv.

**H. Zhodnocení korupčních rizik**

Navrhovaná právní úprava neobsahuje žádná korupční rizika.

**Z v l á š t n í č á s t**

**K ČÁSTI PRVNÍ – změna zákona o Veřejném ochránci práv**

**K článku I**

**K bodům 1 a 20 (§ 1 odst. 6 a § 21a odst. 1)**

Navrhuje se změna legislativní zkratky vyhoštění na nucené navracení. Navrhovaná zkratka je přiléhavější, neboť i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí mluví o navrácení jako o „procesu navrácení státního příslušníka třetí země“, ve formě dobrovolného splnění povinnosti navrácení se nebo nuceného navrácení[[59]](#footnote-59), zatímco vyhoštění je pouze výkon povinnosti navrácení se, tj. fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu“[[60]](#footnote-60). Pojem „nucené navracení“ tedy přesněji vyjadřuje to, co má ochránce sledovat.[[61]](#footnote-61)

**K bodu 2 (§1 odst. 7)**

Mezi působnosti ochránce se doplňuje nová působnost monitorovacího orgánu podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Ochránce bude naplňovat úlohu monitorovacího orgánu především tím, že bude sledovat naplňování Úmluvy ve všech jejích aspektech, tj. jak naplňování jednotlivých článků a v nich obsažených práv[[62]](#footnote-62), tak naplňování obecných principů, na kterých je Úmluva založena[[63]](#footnote-63), v českém právním řádu.

**K bodu 3 (§ 1 odst. 9)**

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

**K bodu 4 (§ 1 odst. 10/9)**

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

**K bodu 5 (§ 7 odst. 5)**

Navrhované znění stanoví najisto, že ochránce je oprávněn bez vší pochybnosti oznamovat skutečnosti, které se při výkonu své funkce dozví či získá a které mohou zavdávat podezření, že mohlo dojít ke spáchání trestního činu, přestupku či jiného správního deliktu. Možnost předat získané informace a materiály příslušným orgánům zajišťuje, aby tyto orgány měly pro své rozhodnutí o dalším postupu dostatek informací a aby bylo zřejmé, na základě čeho ochránce učinil úvahu, že zjištěné skutečnosti jsou již takové závažnosti, že se na příslušné orgány obrátil. Ze zkušeností vyplývá, že ve většině případů se bude jednat o skutečnosti vyplývající ze systematických návštěv, kdy dochází ke špatnému zacházení zejm. s osobami vysoce závislými na poskytované péči. Nadto tyto skutečnosti mohou vyvstat již během systematické návštěvy a v zájmu ochrany práv osob omezených na svobodě je žádoucí jednat bezodkladně. Ojediněle se bude jednat o skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu ze strany úřední osoby. Jak bylo uvedeno v obecné části, stávající mechanismy ochránci neumožňují na tyto situace efektivně reagovat. Navrhuje se proto, aby v těchto případech mohl ochránce sám předat příslušným orgánům relevantní informace, aniž by při tom porušil svou povinnost mlčenlivosti.

**K bodu 6 (§ 10 odst. 1)**

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

**K bodu 7 (§ 11 odst. 1 písm. a)**

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

**K bodu 8 (§ 12 odst. 1)**

V návaznosti na popsané koncepční změny v činnosti ochránce v obecné části důvodové zprávy se navrhuje změna pojmosloví – ochránce, který nevede žádné formální správní řízení, podnět neodkládá ve smyslu správního řádu[[64]](#footnote-64) či dalších předpisů, ale pouze se jím zabývá či nezabývá. Proto se v zákoně přímo navrhuje zdůraznit, že ochránce postupuje takto neformálně.

**K bodu 9 (§ 12 odst. 2 a 3)**

Současný § 12 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv upravuje situace, kdy se ochránce podnětem nemusí zabývat, tj. podle současné terminologie jej může odložit. První změna směřuje ke stejné změně terminologie jako u předchozího bodu. Navíc se výčet důvodů doplněním slova zejména stává demonstrativním a ochránce tedy bude moci využít i další důvody, pro které by se nemusel podnětem zabývat. Druhá změna spočívá ve vypuštění slova „zjevně“ v písm. b), kdy se ochránce bude moci nezabývat podnětem, který bude považovat za neopodstatněný. Pojem zjevně se snaží naznačit určitou objektivní povahu oné neopodstatněnosti. Nicméně v konečném důsledku půjde vždy o subjektivní posouzení ochránce, který podnět vyhodnotí a sám dospěje k názoru o jeho opodstatněnosti. Ochránce samozřejmě za své posouzení podnětu ponese plnou zodpovědnost, a to zejména vůči stěžovateli samotnému, kterému bude muset důvody svého rozhodnutí sdělit.

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

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

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

**K bodu 10 (§ 14)**

Rovněž § 14 se mění v souvislosti se změnami v pojmosloví. Pokud se ochránce na základě zákona bude podnětem zabývat, samozřejmě o tom stěžovatele vyrozumí.

**K bodům 11 a 19 (§ 16 a § 20 odst. 3)**

Povinnost spolupráce s ochráncem se podle současného znění § 16 vztahuje na státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu v mezích jejich působnosti. Toto vymezení plně odpovídá a dostačuje původní, tradiční ombudsmanské působnosti ochránce podle § 1 odst. 1 zákona, která se při kontrole výkonu veřejné zprávy vztahovala pouze na vykonavatele veřejné moci. Dalšími úlohami, ať již národního preventivního mechanismu či orgánu pro rovné zacházení, se však působnost ochránce rozšířila na soukromé subjekty, ať už provozovatele zařízení (včetně pravomocí v §15 a §16) či subjekty nabízející zboží a statky (bez pravomocí v §15 a §16), které jsou předmětem zákazu diskriminace (zaměstnavatelé, poskytovatelé zboží a služeb, zdravotní péče, bydlení, vzdělávání apod.). I ve své nové působnosti monitorovacího orgánu pro práva osob se zdravotním postižením se ochránce bude intenzivně zabývat činností soukromých osob, které budou nutně ovlivňovat život osob se zdravotním postižením. Nicméně současná právní úprava neumožňuje ochránci efektivně a důsledně chránit práva občanů, jejichž naplňování záleží na soukromém subjektu, jelikož fakticky nemůže vyžadovat součinnost od nositelů povinností, jejichž plnění je ochránce oprávněn sledovat. Navrhovaná změna je nutná právě k efektivnímu výkonu působnosti ochránce v těchto oblastech a k naplňování příslušných mezinárodních úmluv.

Nově se tedy navrhuje, aby si ochránce mohl vyžádat pomoc nutnou pro výkon své činnosti po všech osobách, na něž se vztahuje jeho působnost, ať již půjde o osoby veřejnoprávní či soukromé. Vůči soukromým osobám je návrh plně v souladu se základními principy demokratického státu, tj. že státní moc lze vůči těmto osobám uplatňovat jen na základě zákona a v jeho mezích[[65]](#footnote-65), že je nutno naopak maximálně respektovat jejich autonomii vůle a omezovat jí jen z legitimních důvodů a v nezbytně nutné míře[[66]](#footnote-66) a povinnosti jim mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod[[67]](#footnote-67). Požadavek vyžádat si pomoc je přitom nutný pro realizaci výše uvedených oprávnění ochránce, neboť bez spolupráce a asistence dotčených subjektů by nemohl dostatečně analyzovat situaci a formulovat podložené závěry o dodržování sledovaných práv ani působit k jejich naplnění. Míra omezení autonomie soukromých subjektů v případě ochrany před diskriminací a monitorováním práv osob se zdravotním postižením je přitom minimální, neboť ochránce vůči nim nebude mít všechna svá oprávnění podle § 15. Tyto subjekty budou mít pouze povinnost spolupracovat s ochráncem a poskytnou mu pomoc nutnou pro uskutečňování jeho úkolů. Nová úprava tedy zachovává rovnováhu mezi zájmy na ochraně před diskriminací a ochraně práv osob s postižením a právy soukromých subjektů.[[68]](#footnote-68) V oblasti rovného zacházení je nadto zákonné zakotvení povinnosti součinnosti běžné, jak uvádí obecná část důvodové zprávy. Nová úprava rovněž vyjasní oprávnění soukromých osob při nakládání s osobními údaji.

**K bodům 12 a 13 (§ 16a odst. 3 písm. h) a odst. 4 písm. i)**

V souvislosti s novým občanským zákoníkem se upravuje výčet údajů, které Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky poskytuje ochránci pro výkon jeho působnosti, a pojem „zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům“ se nahrazuje pojmem „omezení svéprávnosti“.

**K bodům 14 a 15 (§ 17 a § 18 odst. 1)**

Opět dochází v souladu se změnou pojmosloví k formulační změně. Ochránce již nebude provádět šetření, a proto tento pojem nebude používán. Informovat stěžovatele o tom, zda k porušení právních předpisů či k jiným pochybením došlo či nedošlo, bude ochránce v každém případě, nikoliv jen ve své původní působnosti podle § 1 odst. 1.

**K bodům 16 – 18 (§ 18 odst. 2 a 3 a § 20 odst. 1)**

Navrhované znění má za cíl zrychlit komunikaci s úřadem, jehož činnost je předmětem podnětu (stížnosti). V případech, kdy se jedná o opakující se pochybení či kdy jde o skutkově a právně jasné případy, je ochránce schopen již ve výzvě podle odstavce 1 navrhnout opatření k nápravě způsobilé zhojit pochybení úřadu. Proto tím může úřadu poskytnout návod věc vyřešit a nemusí se svými návrhy čekat až na závěrečné stanovisko, pokud úřad nespolupracuje. Tím se může ušetřit celý procesní krok a ochránce i stěžovatel nemusí 30 dní čekat na reakci úřadu, který během této doby bude muset sám bez „pomoci“ ochránce hledat cestu k řešení problému, a ten teprve pak bude v závěrečném stanovisku navrhovat opatření k nápravě. Návrh tak významně podporuje vzájemnou spolupráci ochránce a úřadu na řešení situace, kdy ochránce bude moci úřadu hned doporučit opatření k nápravě situace. Pokud v těchto případech úřad sám své pochybení uzná a aktivně situaci napraví, vyrozumí jej ochránce spolu se stěžovatelem o tom, že řešení shledává uspokojivým a případ je takto úspěšně uzavřen. Úřad bude přitom povinen i na uvedenou výzvu s opatřeními k nápravě reagovat ve lhůtě 30 dnů.[[69]](#footnote-69) Pokud úřad naopak spolupracovat nebude a nebude ochoten řešit situaci, uplatní se dosavadní postupy. V mnohých případech však návrh může nápravu situace urychlit a posílit tak ochranu práv dotčených osob.

**K bodům 21 a 22 (§ 21a odst. 3 – 5)**

V působnosti ochránce jako národního preventivního mechanismu a jako dohledového místa nad nucenými navraceními dochází pouze k systematickému oddělení jednotlivých působností a v nich uplatňovaných pravomocí. Zároveň dochází ke změně pojmosloví, kdy zjištění a doporučení ochránce nemusí mít vždy podobu zprávy. Pojem „zpráva“ se nadto nesystémově vyskytuje pouze u této působnosti. V případě, kdy ochránce při návštěvě neshledá porušení práv osob omezených na svobodě, příp. tato porušení budou drobná, může svá zjištění a doporučení vtělit do krátkého dopisu. Forma, jakou bude ochránce používat pro sdělení svých zjištění a opatření k nápravě, by měla být ponechána na něm.

**K bodu 23 (§ 21c)**

V novém § 21c se podrobněji popisuje nová působnost ochránce jako monitorovacího orgánu práv osob se zdravotním postižením podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Osoby se zdravotním postižením jsou předmětem činnosti ochránce v rámci jeho dosavadních působností jako ombudsmana dohlížejícího na fungování orgánů veřejné správy, jako národního preventivního mechanismu i jako orgánu pro rovné zacházení. Rozdíl je však v pojetí činnosti ochránce jako monitorovacího orgánu. Smyslem monitorovacího orgánu není prošetřování individuálních podání, nýbrž systematické a kontinuální sledování připravované i současné právní úpravy či koncepčních materiálů vlády i dalších orgánů z hlediska dodržování a podporování práv osob se zdravotním postižením a také aktivní zjišťování naplňování práv osob s postižením v praxi, a to ve všech oblastech života pokrytých Úmluvou. Posláním monitorovacího orgánu je kontinuální sledování, jak jsou práva osob se zdravotním postižením naplňována a respektována, a podporování zlepšení jejich situace.

Proaktivní vykonávání role monitorovacího orgánu předpokládá navázání a aktivní udržování kontaktu a spolupráce se všemi subjekty, kterých se práva osob s postižením dotýkají. Na jedné straně to jsou tyto osoby samotné, popř. osoby či organizace hájící jejich práva, na straně druhé nositelé povinností, tedy subjekty, které mají povinnost přijímat přiměřená opatření tak, aby byla práva osob se zdravotním postižením naplňována. Může se jednak jak o veřejné tak o soukromé subjekty. Nelze opomenout ani důležitost aktivní spolupráce s občanskou a odbornou společností, a to jak na poli národním, tak mezinárodním, kde ochránce bude zajišťovat vzájemnou výměnu zkušeností a příkladů dobré praxe, které bude moci následně využít i pro inspiraci ke zlepšení situace osob se zdravotním postižením v České republice.

**K bodu 24 (§ 22 odst. 2)**

Jedná se pouze o terminologickou změnu v souladu s Legislativními pravidly vlády.

**K bodu 25 (§ 22 odst. 3)**

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

Jedná se o následující oprávnění:

* podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení[[70]](#footnote-70),
* podat žalobu k ochraně veřejného zájmu podle soudního řádu správního[[71]](#footnote-71),
* navrhnout přísedící k zápisu do seznamu přísedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů[[72]](#footnote-72) a
* podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu[[73]](#footnote-73).

Návrh přináší dvě nová oprávnění:

* podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení[[74]](#footnote-74) a
* podat veřejnou žalobu ve věcech podle antidiskriminačního zákona směřující k upuštění od diskriminace a popřípadě odstranění následků diskriminačního zásahu[[75]](#footnote-75).

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

**K bodu 26 (§ 23 odst. 2)**

Dochází k zjednodušení daného ustanovení, kdy možnost seznamovat veřejnost se svoji činností není třeba upravovat zvlášť pro jednotlivé působnosti

**K bodu 27 (§ 25 odst. 5)**

Upravuje se poněkud přísná a chaotická úprava podmínek bezúhonnosti kandidáta na funkci asistenta ochránce. Podmínka bezúhonnosti se stanoví tak, že se za bezúhonnou nepovažuje osoba odsouzená za jakýkoliv trestný čin, ale pouze za trestný čin úmyslný. Rovněž se zpřesňuje stávající trochu nelogické znění formulace podmínky bezúhonnosti, kdy se za bezúhonného nepovažuje ten, na kterého se „hledí, jako by odsouzen nebyl“[[76]](#footnote-76), tj. u kterého dojde k zahlazení odsouzení[[77]](#footnote-77). Taková osoba je naopak za bezúhonnou logicky považována. Proto se slovo „hledí“ nahrazuje slovem „nehledí“ a formulace se tak uzpůsobuje standardním zákonným formulacím podmínky bezúhonnosti. Bezúhonným tedy nebude ten, na koho se „nehledí, jako by odsouzen nebyl“, tj. u koho nedošlo k zahlazení odsouzení.

**K bodu 28 (§25 odst. 6)**

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

**K bodu 29 (§ 25a)**

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, která předpokládá participaci osob se zdravotním postižením a jejich organizací na monitorování naplňování Úmluvy.[[78]](#footnote-78) Jelikož však v České republice bude monitorovacím orgánem sám ochránce, půjde primárně o orgán monokratický jako v jeho ostatních oblastech jeho působnosti. Aby byly naplněny požadavky Úmluvy, navrhuje se, aby ochránce za účelem monitorování práv osob se zdravotním postižením zřídil poradní orgán, který se bude na monitorování podílet. Podrobnosti o fungování poradního orgánu, jeho složení a úkolech upraví jeho statut, který vydá ochránce.

Úkolem poradního orgánu bude spolupracovat s ochráncem na monitorování naplňování Úmluvy a práv osob se zdravotním postižením obecně. Členové poradního orgánu budou ochránci moci poskytovat informace z praktického života osob se zdravotním postižením, informovat jej o jejich problémech a navrhovat mu doporučení ke způsobům jejich řešení. Budou se rovněž moci podílet na výzkumech a dalších aktivitách ochránce při monitorování naplňování Úmluvy a vyjadřovat se k jejich výsledkům. Konečně budou moci spolu s ochránce hodnotit právní předpisy a vládní či jiné politiky směřující k naplňování práv osob se zdravotním postižením a budou při tom ochránci moci poskytovat odborné stanovisko či opět zprostředkovat postřehy z praxe.

V poradním orgánu budou zastoupeny samy osoby se zdravotním postižením, jejich organizace a organizace hájící jejich práva a zájmy. Jednotlivé členy orgánu bude jmenovat ochránce na základě dialogu s organizacemi osob se zdravotním postižením tak, aby v něm byly zastoupeny rovnoměrně jednotlivé skupiny osob s různými druhy zdravotního postižení. Cílem je, aby v orgánu mohly být slyšeny relevantní problémy všech osob se zdravotním postižením a tyto osoby se k nim mohly vyjádřit a seznámit ochránce se svou situací a  problémy při naplňování svých práv. Ochránce tak bude moci získat přehled o všech aspektech naplňování Úmluvy v praxi.

**K článku II**

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

**K ČÁSTI DRUHÉ – změna zákona o Ústavním soudu**

**K článku III (§ 64 odst. 1 písm. f)**

V zákoně o Ústavním soudu se mezi subjekty, které jsou oprávněny podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, nově doplňuje i veřejný ochránce práv. Ochránce tak bude moci sám iniciovat zahájení řízení v této věci, a to hlavně na základě poznatků o praktickém uplatňování právních předpisů získaných při jeho činnosti ve všech oblastech působnosti. I ve své tradiční oblasti dozoru nad výkonem veřejné správy může ochránce dospět k názoru, že zákon je sice uplatňován správně, přesto však právě na základě jeho znění dochází k nepřiměřeným zásahům či omezením základních práv a svobod. Stejně tak může při přispívání k rovnému zacházení zjistit, že určitá zákonná ustanovení zakládají přímou či nepřímou diskriminaci. Speciálně ve své nové působnosti monitorovacího orgánu pro práva osob se zdravotním postižením může odhalit mnohé problémy v rovném přístupu těchto osob k základním právům a svobodám. Všechny tyto problémy se ochránce samozřejmě nadále bude snažit řešit nejdříve doporučením vládě či Parlamentu jako zákonodárci, aby příslušné zákony samy změnily. Pokud k tomu však nedojde či bude hrozit nebezpečí z prodlení, bude moci sám přímo podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení, která bude považovat za protiústavní.

**K ČÁSTI TŘETÍ – změna antidiskriminačního zákona**

**K článku IV**

**K bodu 1 (§ 10 odst. 1)**

V § 10 odst. 1 antidiskriminačního zákona se všechny nároky, kterých se u soudu mohou dožadovat oběti diskriminace, sjednocují do nového odstavce 1, tj. upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminačního zásahu a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění nebo náhrady nemajetkové újmy v penězích. Náhrada nemajetkové újmy v penězích se tak integrálně začleňuje na úroveň ostatním nárokům, což odpovídá i judikatuře Evropského soudního dvora[[79]](#footnote-79), která staví právě na účinných, přiměřených a odrazujících sankcích, jak předpokládají antidiskriminační směrnice.[[80]](#footnote-80)

**K bodu 2 (§ 10 odst. 2)**

V novém odstavci 2 § 10 se navrhuje umožnit ochránci podávat veřejnou žalobu ve věcech diskriminace. Žalobu by byl oprávněn podat v případě, kdy by diskriminace svým rozsahem či dopadem mohla významně ohrozit veřejný zájem na rovném zacházení v souladu s ústavním pořádkem nebo se mohlo žalované jednání dotýkat většího nebo neurčitého počtu osob. Tak tomu bude v případě, že diskriminace výraznou součástí systému poskytování daného statku, bude se dotýkat velkého množství osob, bude významně zasahovat do jejich práv či tato práva výrazně omezovat anebo bude mít jiné, společensky výrazně negativní následky. Ochránce má v současnosti prakticky největší a nejlepší praktický přehled o skutečném rozsahu problému diskriminace ve společnosti, neboť na základě své činnosti orgánu pro rovné zacházení se setkává s ohroženými skupinami, s jednotlivými obětmi i se subjekty zodpovědnými za diskriminační jednání. Pokud bude moci na základě svých poznatků podat antidiskriminační veřejnou žalobu, budou moci soudy posoudit mnohé z problému při dodržování principu rovného zacházení a tak dostát své ústavní povinnosti ochrany základních práv a svobod.[[81]](#footnote-81)

Ochránce se v takové žalobě bude moci domáhat především ukončení diskriminačního jednání ze strany daného subjektu (ať již veřejnoprávního či soukromého). V rámci oprávnění požadovat nápravu protiprávního stavu se bude také moci domáhat odstranění následků diskriminačního zásahu u těch osob, které byly již diskriminačním zásahem poškozeny, pokud budou známy či pokud bude možné je určit. Jelikož však půjde o veřejnou žalobu (actio popularis) a nikoliv o hromadnou žalobu (class action), nebude se ochránce moci domáhat přiměřeného zadostiučinění či dokonce náhrady způsobené újmy, neboť jednotlivé oběti, které mohly újmu utrpět, nemusí být v době podání žaloby či v době vynesení rozsudku vůbec známy. To plyne i z toho, že veřejná žaloba slouží k ochraně tohoto obecného zájmu a nikoliv primárně k ochraně práv jednotlivých osob. Tyto osoby se pak náhrady budou moci domáhat samy ve vlastní diskriminační žalobě[[82]](#footnote-82) anebo žalobě na náhradu způsobené újmy[[83]](#footnote-83).

**K bodu 3 (§ 10 odst. 3)**

Jde pouze o legislativně-technickou úpravu v souvislosti se sjednocením nároků obětí diskriminace.

**K ČÁSTI ČTVRTÉ - účinnost**

**K článku V**

Účinnost návrhu se navrhuje prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, neboť jde z valné části pouze o technické změny. Jedinou výjimkou je vytvoření monitorovacího mechanismu, kde je navrhována účinnost 1. července 2015. Důvodem je nutnost přípravy Kanceláře veřejného ochránce práv na převzetí úlohy monitorovacího mechanismu práv osob se zdravotním postižením, kdy bude nutno rozšířit kapacity kanceláře, přijmout nové zaměstnance, ustavit poradní orgán ze zástupců osob se zdravotním postižením a učinit další organizační kroky.

1. Ve Francii *Médiateur de la Republique.* [↑](#footnote-ref-1)
2. V Polsku *Rzecznik praw obywatelskich.* [↑](#footnote-ref-2)
3. Rusko a některé následovnické státy Sovětského svazu (*upolnomočennyj po pravam čelověka*). [↑](#footnote-ref-3)
4. V Rakousku *Volksawalt;* v Rumunsku *Avocatul poporului.* [↑](#footnote-ref-4)
5. V České republice nebo na Slovensku. [↑](#footnote-ref-5)
6. V Kanadě *Protecteur du citoyen.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vyhlášený pod č.78/2006 Sb.m.s. [↑](#footnote-ref-8)
9. § 1 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-9)
10. § 1 odst. 4 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-10)
11. Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Storck proti Německu* ze dne 16. června 2005, stížnost č. 61603/00, Reports of Judgments and Decisions 2005-V, či komentář Výboru proti mučení k provedení čl. 2 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-11)
12. § 21a odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů. [↑](#footnote-ref-13)
14. Čl. 13 odst. 2 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, čl. 8a odst. 2 směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k  zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky, ve znění směrnice Rady 2002/73/ES, čl. 12 směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování a čl. 20 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání. [↑](#footnote-ref-14)
15. Konkrétně porušení § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. [↑](#footnote-ref-16)
17. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. [↑](#footnote-ref-17)
18. Čl. 8 odst. 6 směrnice. [↑](#footnote-ref-18)
19. § 1 odst. 6 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-19)
20. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, publikovaná pod č.10/2010 Sb.m.s. [↑](#footnote-ref-20)
21. Čl. 1 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-21)
22. Čl. 1 a 3 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-22)
23. Čl. 33 odst. 2 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-23)
24. Čl. 33 odst. 3 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-24)
25. Resoluce Valného shromáždění OSN A/RES/48/134 ze dne 4.3.1994. [↑](#footnote-ref-25)
26. Z uvedeného plyne, že instituce mají být ideálně pluralitní. Avšak některé oficiálně registrované instituce jsou rovněž monokratické. [↑](#footnote-ref-26)
27. § 5 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-27)
28. § 5 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-28)
29. § 2 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-29)
30. § 25 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-30)
31. § 25 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-31)
32. § 15 a 16 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-32)
33. § 19 písm. d) zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-33)
34. § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-34)
35. § 69 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-35)
36. § 32 zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-36)
37. Např. v roce 2003 ochránce na schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR upozornil na rozpor § 9 odst. 2 zákona o azylu (vylučující aplikaci § 33 odst. 2 starého správního řádu) s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; v roce 2010 ochránce v rámci připomínkového řízení k novele zákona o pobytu cizinců upozornil na rozpor právní úpravy týkající se zajištění s požadavky čl. 5 Úmluvy; v roce 2011 ochránce upozorňoval na protiústavnost přechodných ustanovení v zákoně o loteriích a jiných podobných hrách; v roce 2012 ochránce opakovaně upozorňoval na problematiku S-karet; v roce 2012 upozorňoval na neústavnost institutu veřejné služby. [↑](#footnote-ref-37)
38. Čl. 3 Ústavy. [↑](#footnote-ref-38)
39. § 10 odst. 1 antidiskriminačního zákona. [↑](#footnote-ref-39)
40. § 21b písm. a) zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-40)
41. § 11 odst. 1 antidiskriminačního zákona. [↑](#footnote-ref-41)
42. § 26 odst. 3 občanského soudního řádu. [↑](#footnote-ref-42)
43. § 19 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-43)
44. Nově navrhovaný § 7 odst. 5 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-44)
45. Např. čl. 6 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (č. 95/1974 Sb.) či čl. 14 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.). [↑](#footnote-ref-45)
46. Viz např. William J. Aceves, “Actio Popularis? The Class Action in International Law”, University of Chicago

    Legal Forum (2003), 353-402, at 358, 399. či Anne van Aaken: Making International Human Rights Protection More Effective: A Rational-Choice Approach to the Effectiveness of Ius Standi Provisions; Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn, 2005/16, dostupné zde: <http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2005_16online.pdf> . [↑](#footnote-ref-46)
47. Čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. [↑](#footnote-ref-47)
48. § 15 a 16 ve spojení s § 21a odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-48)
49. Čl. 33 odst. 3 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-49)
50. Viz <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/RolesTypesNHRIs.aspx> a seznam akreditovaných NHRI zde <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Pages/Global.aspx> . [↑](#footnote-ref-50)
51. Čl. 12, 13, 14 a 16 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (publikovaná pod č. 143/1988 Sb.). [↑](#footnote-ref-51)
52. Publikována pod č. 95/1974 Sb. [↑](#footnote-ref-52)
53. Publikována pod č. 62/1987 Sb. [↑](#footnote-ref-53)
54. Čl. 14 Úmluvy publikované pod č. 209/1992 Sb. [↑](#footnote-ref-54)
55. Čl. 2 odst. 1 a čl. 26 Paktu publikovaného pod č. 120/1976 Sb. [↑](#footnote-ref-55)
56. Čl. 2 odst. 2 Paktu publikovaného pod č. 120/1976 Sb. [↑](#footnote-ref-56)
57. <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16366/rocenka_2012.pdf>; ověřeno dne 23. června 2014 [↑](#footnote-ref-57)
58. § 7 odst. 2, § 15 odst. 4, § 16 a § 16a zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-58)
59. Čl. 3 odst. 3 směrnice. [↑](#footnote-ref-59)
60. Čl. 3 odst. 4 směrnice. [↑](#footnote-ref-60)
61. Viz rovněž čl. 8 odst. 6 směrnice. [↑](#footnote-ref-61)
62. Čl. 10 – 30 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-62)
63. Především čl. 3 a čl. 5 – 9 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-63)
64. § 43 správního řádu. [↑](#footnote-ref-64)
65. Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. [↑](#footnote-ref-65)
66. Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. [↑](#footnote-ref-66)
67. Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. [↑](#footnote-ref-67)
68. Navrhovaná úprava je v tomto ostatně stále méně striktní než některé úpravy zahraniční, které s neposkytnutím součinnosti spojují např. možnost soudního donucení (např. Francii). [↑](#footnote-ref-68)
69. § 20 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-69)
70. § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-70)
71. § 66 odst. 3 soudního řádu správního. [↑](#footnote-ref-71)
72. § 4b odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., [o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů](http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=52456&fulltext=&nr=7~2F2002&part=&name=&rpp=100#local-content), ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-72)
73. § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., [o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů](http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=52456&fulltext=&nr=7~2F2002&part=&name=&rpp=100#local-content), ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-73)
74. Nově navrhované písm. f) v § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993, o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-74)
75. Nově navrhované znění § 10 odst. 1 antidiskriminačního zákona. [↑](#footnote-ref-75)
76. Viz současné znění § 25 odst. 5 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-76)
77. § 106 trestního zákoníku. [↑](#footnote-ref-77)
78. Čl. 33 odst. 3 Úmluvy. [↑](#footnote-ref-78)
79. Viz např. rozsudky ESD ze dne 10. dubna 1984 ve věcech C-14/83 *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, Recueil s. I-1891 a C-79/83 *Dorit Harz proti Deutsche Tradax GmbH*, Recueil s. I-1921 či rozsudek ESD ze dne 16. července 2008 ve věci C–54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Firma Feryn NV*, , Sb. rozh. s. I-5187. [↑](#footnote-ref-79)
80. Viz čl. 15 směrnice 2000/43/ES, čl. 17 směrnice 2000/78/ES či čl. 8 odst. 2 směrnice 2004/113/ES. [↑](#footnote-ref-80)
81. Čl. 4 Ústavy. [↑](#footnote-ref-81)
82. § 10 odst.1 a 2 antidiskriminačního zákona. [↑](#footnote-ref-82)
83. § 2956 a násl. občanského zákoníku. [↑](#footnote-ref-83)