

# DŮVODY PRO ZAVEDENÍ INSTITUTU ANTIDISKRIMINAČNÍ ŽALOBY VE VEŘEJNÉM ZÁJMU

Jako koalice nevládních neziskových organizací pracujících v oblasti práva na inkluzivní vzdělávání reagujeme na současné projednávání novely zákona o veřejném ochránci práv, jehož součástí je mimo jiné zavedení institutu žalob ve veřejném zájmu. Důrazně podporujeme návrh novelizace zákona ve znění předloženém vládou.

V tomto dokumentu stručně argumentujeme, proč zavést institut antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu do českého antidiskriminačního práva. Předně predestinujeme skutečné případy diskriminace ve vzdělávání, pro které současná antidiskriminační legislativa neposkytuje efektivní obranu. Dále rozebíráme jednotlivá teoretická východiska obrany proti diskriminaci. V další části rozebíráme konkrétní problémy současného systému, který není podle nás dostatečně efektivní. Vycházíme přitom z praktických zkušeností i názorů obětí diskriminace. Následně uvádíme důvody pro zavedení institutu veřejné antidiskriminační žaloby, přičemž rovněž upozorňujeme stručně i na zkušenosti ze zahraničí. Závěrem formulujeme doporučení, aby aktivní legitimaci měla jak Veřejná ochránkyně práv, tak nevládní neziskové organizace, jejichž předmětem činnosti je i obrana proti diskriminaci.

## **A. Případy diskriminace ve vzdělávání**

- Ondra s Aspergerovým syndromem chodí do druhé třídy ve spádové škole, ve třídě je vytvořena pozice asistenta pedagoga pouze na dobu vyučování. Ondra tak nemůže navštěvovat jídelnu, družinu a kroužky ve škole, protože tam už není asistent pedagoga a škola se bojí případné odpovědnosti. Ondra se tím pádem nemůže dostatečně začlenit jako ostatní děti a jeho zdravotní stav se zhoršuje. Nemůže se ani účastnit výletů ve škole. Když je asistent pedagoga na školení nebo nemocen, Ondra musí zůstat doma.
- Jirka s poruchou autistického spektra (PAS) přestupoval ze speciální základní školy na školu běžnou. Spádová základní škola odmítla Jirku přijmout z kapacitních důvodů, krajský úřad i obec postup školy schválily. Rodiče Jirky oslovili 14 dalších škol, běžných i speciálních, v celém kraji; žádná ze škol Jirku nepřijala. Rodiče se snažili domoci zajištění vzdělávání svého

syna u soudu dovozením odpovědnosti obce (§ 178 školského zákona), žádný ze soudů však právo Jirky na zajištění vzdělávání nepřiznal.

- Pavel s PAS chodí do speciální třídy v běžné ZŠ, kde je jeden asistent pedagoga. V okruhu jejich bydliště mají spádovou ZŠ, která Pavla nechce přijmout. Rodiče tak dopravují Pavla dvě hodiny denně do školy a dvě hodiny ze školy. Škola žádala o navýšení financí, aby mohla navýšit třídu o dalšího pedagoga. Žádost z kraje byla zamítnuta. Složení třídy je hodně náročné a žákům se tak nelze věnovat individuálně.
- Petr s poruchou autistického spektra měl jít do první třídy do spádové základní školy, která však neměla zkušenosti s integrací dětí s postižením. S příslibem podpory neziskové organizace však s přijetím Petra svolili a zažádali na kraj o zřízení pozice asistenta pedagoga. Krajský úřad svolil, avšak na asistenta poskytl finance ve výši 0,2 úvazku, ačkoli Petr potřeboval asistenta na celou dobu pobytu ve škole. Škola neměla asistenta z čeho zaplatit, a tak dala rodičům podmínku – buď zbytek úvazku asistenta pedagoga zaplatí ze svého (formou daru škole), nebo bude muset Petr jít do speciální školy. Rodiče věděli, že Petr potřebuje být mezi spolužáky bez postižení, jako dítě s PAS má tendenci napodobovat a odezírat z okolí. V kolektivu běžné základní školy se bude rozvíjet. Rodiče proto každý měsíc dopláceli škole na plat asistenta pedagoga 3 500 Kč.
- Lucka s PAS přestupovala na novou základní školu kvůli nepodařené integraci na první škole. Bohužel ani tato škola nebyla přijetí Lucky velmi otevřená a integraci velmi podcenila. Individuální vzdělávací plán byl vypracován po nátlaku až 6 měsíců po nástupu Lucky do školy. Kvůli nepříjemné atmosféře na škole a náročného vzdělávání bez individuálního vzdělávacího plánu se ke konci kalendářního roku rozhodla podat výpověď asistentka pedagoga a škola nevložit dostatečnou energii do hledání nového asistenta. Od ledna tedy Lucka nemohla do školy – ředitel jí nařídil bez souhlasu rodičů domácí vzdělávání, které trvalo až do března. Pro Lucku to byla tak stresující situace, že v březnu musela být hospitalizovaná na psychiatrii.
- Jakub s PAS je integrován v běžné škole s asistentem pedagoga, avšak vztahy se školou a asistentkou nejsou dobré. Ve vyhrocené situaci ve škole zavolala asistentka pedagoga rychlou záchrannou pomoc pro tenzi a údajné sebevražedné sklony Jakuba. Nebyla kontaktována matka ani ošetřující pedopsychiatr, matka navíc o odvozu syna nebyla ani informována. Příjmové vyšetření je zcela založeno na tvrzení asistentky pedagoga a obsahuje nepravdivé informace. Jakub je přesto hospitalizován v psychiatrické léčebně na oddělení pro dospělé, a to přes nesouhlas matky. Z dokumentace je patrné, že asistentkou popisované tendence se neprojevují.

Všechny výše uvedené příběhy ilustrují typické situace, kterým zvláště zranitelné děti a jejich rodiče ve vztahu ke škole často čelí. V různých variantách jsou v ČR uplatňovány praktiky, kdy integrující škola vytvoří situace, které jsou pro integrovaného žáka nepřijatelné. Proti těm je však velmi složité se bránit – často je jedinou obranou ze školy odejít, avšak ani to pro spoustu dětí není možné. Často situace končí domácím vzděláváním a naopak vystavením rodičů kritice z podporování záško-láctví dítěte. Šetření České školní inspekce velmi často prvek diskriminace nezachytí a zpravidla také nemá okamžitý efekt ochrany práv dítěte. Současné pravomoci veřejného ochránce práv mohou na

diskriminaci upozornit, avšak často nedocílí změny. Chybí nástroj umožňující systémovou obranu proti diskriminaci, která bude plnit satisfakční i preventivně-odstrašující funkci.

## B. Stručně k teoretickým modelům ochrany proti diskriminaci

V oblasti zákonného zajištění ochrany proti diskriminaci a rovného zacházení se v literatuře<sup>1</sup> rozlišují tři koncepty nebo modely:

- 1. Individuální** – ochranu proti diskriminaci poskytuje zákon konkrétní oběti, která namítá diskriminační jednání v rámci soudního nebo správního řízení. Tento model je založen na konkrétních okolnostech konkrétního případu a důsledek pro oběť je přísně individuální. Soudní rozhodování typicky zohledňuje úmysl diskriminujícího subjektu a pocit nespravedlnosti dotčené osoby. Rozhodnutí nezohledňuje mnohdy komplexní socio-ekonomické skutečnosti, které mají systémovou povahu.
- 2. Skupinový** – diskriminace se v tomto modelu posuzuje z hlediska systémových bariér rovného přístupu a sleduje tedy újmu skupiny nebo třídy prostřednictvím skupinové žaloby. V rámci tohoto modelu se hledají i nápravy ovlivňující postavení skupin nebo tříd, včetně pozitivní akce. V tomto modelu je odčiněním systémová změna a zákaz další diskriminace, nikoli poskytnutí individuálního odškodnění, je proto vhodný k obraně proti systémové a nepřímé diskriminaci.
- 3. Reprezentativní** – rovný přístup je zajištěn participací zástupců menšin ve tvorbě legislativy a politik této menšiny se dotýkajících.

Tyto tři modely nemají nikdy a nikde čistou podobu a v praxi se spíše objevují kombinace. V České republice je nicméně současný model ochrany proti diskriminaci založen na přísně individuálním modelu, kdy ochranu před diskriminací může hledat jenom konkrétní oběť uváděného diskriminačního jednání, a to v občanském soudním řízení podle § 10 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném přístupu a právních prostředcích ochrany proti diskriminaci (antidiskriminační zákon). Aktivní legitimaci má oběť diskriminace, která se v ideálním případě může v občanském soudním řízení domoci odškodnění, pokud dostatečně prokáže přímou nebo nepřímou diskriminaci a také újmu, kterou tímto utrpěla. Důkazní břemeno se přitom v těchto případech obrací pouze v případech diskriminace v přístupu k zaměstnání. V oblasti vzdělávání se důkazní břemeno obrací pouze v případech diskriminace z důvodu rasy nebo etnické příslušnosti a pro většinu zakázaných diskriminačních důvodů tak důkazní břemeno zůstává na straně žalobce, což je často velmi stěžejní překonatelnou překážkou.

---

<sup>1</sup> Christopher McCrudden, 'National Legal Remedies for Racial Inequality' in Fredman, S. and Alston, P. (eds) *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*. Oxford University Press, 2001, pp. 253-259.

## C. Problémy současného modelu a individuální aktivní legitimace

Problémy současného modelu spočívají zejména v přísně individuálním nastavení, které ve svém důsledku brání efektivnímu využívání antidiskriminačního práva a oslabuje ochranu základních práv a svobod, a to zejména tzv. zranitelných skupin, např. lidí se zdravotním postižením. Z právního hlediska jde o tzv. otázku aktivní legitimace, resp. kdo může podat žalobu ve smyslu § 10 antidiskriminačního zákona. V současném systému to může učinit toliko oběť diskriminace. Je-li, ale například obětí člověk se středně těžkým mentálním postižením, který navíc může být dítětem, a diskriminace se týká například otázky vzdělávání nebo přístupu k práci, je současný model již na první pohled zřejmě velmi omezující.

Z praktického hlediska lze tento nedostatek dobře demonstrovat na příkladu přístupu ke vzdělávání. Česká republika má dlouhodobý systémový problém s diskriminací v oblasti vzdělávání, konkrétně v nadužívání segregovaného vzdělávání, a to jak ve vztahu k romským žákům, tak ve vztahu k žákům se zdravotním postižením. **V konkrétní rovině lze překážek v přístupu k ochraně proti diskriminaci v individuálním modelu v oblasti vzdělávání nalézt několik:**

- 1. Žalobu musejí podat rodiče:** Pokud se dítě ocitne v situaci, že se stane obětí diskriminace, dostává se rodina do extrémně svízelné a jen těžko řešitelné situace. Vztah mezi rodinou, dítětem a školou je vztahem přirozeně velmi citlivým, protože například typicky děti se zdravotním postižením nemají na výběr mezi několika školami a pro rodiče je velmi náročné dítě umístit do *nějaké* školy. Proto žalovat školu svým jménem je pro rodiče nerealistické v situaci, kdy vzdělávání jejich dítěte je stále fakticky v moci školy a úspěšnost vzdělávání dítěte velmi záleží na vztahu mezi dítětem, rodiči a školou.
- 2. Postavení konkrétní oběti:** Řízení o porušení zásady rovného zacházení je zdlouhavým a náročným občanskoprávním řízením, kdy oběť musí unést tzv. důkazní břemeno a nezřídka je sekundárně viktimizovaná. Kromě toho, že je znovu nucena prezentovat svou pozici oběti diskriminace, je navíc nucena prokazovat, že touto obětí skutečně je, stejně jako znovu vyprávět o pocitech, které v ní diskriminační jednání vyvolávalo. Z psychologického hlediska je to velmi náročný proces, který se velká většina obětí diskriminace rozhodne nepodstoupit. Tento fakt dokládá velmi nízký počet podaných žalob proti diskriminaci v České republice. Podle zjištění veřejného ochránce práv jich bylo od roku 2004 rozhodnuto pouhých 56, což činí v průměru pouhých 6 žalob ročně. Například v oblasti vzdělávání za stejnou dobu byly rozhodnuty jenom tři případy; problém diskriminace ve vzdělávání je přitom v České republice velmi rozšířený.
- 3. Finanční náklady:** Vedení občanskoprávního řízení je časově i finančně náročný proces, který v momentální situaci ani neslibuje velké naděje na úspěch a přiměřeně zadostiučinění. Zjištění veřejného ochránce práv opět ukazují na to, že úspěšnost antidiskriminačních žalob je pouhých přibližně 20 %; přičemž průměrné náklady, které oběť diskriminace nese, jsou v řádech desítek tisíc Kč, a to i v těch případech, kdy soud neuloží žalobci povinnost nést náklady protistrany. Naopak průměrná výše náhrady nemajetkové újmy přiznané oběti diskriminace je přibližně 50 000 Kč. I ta navíc byla přiznána v pouhých 5 % případech. I oběti diskriminace, které nejsou v tak zranitelné pozici jako rodiče dítěte diskriminovaného ve

vzdělávání, na vedení tohoto procesu zpravidla jednoduše nemají prostředky. Je pro ně tak nemožné vystavit se riziku případné úhrady nákladů řízení i nákladů protistrany ve výši desítek, a v těch nejkomplicovanějších případech i stovek tisíc korun. S tím souvisí i náročná práce s fakty a individuální újmou klienta v oblasti prokazování diskriminace, se kterou se vydaje na právní ochranu znatelně zvyšují.

- 4. Nerozvinutá soudní praxe a nemožnost předpokládat výsledek:** Kromě problematiky unesení důkazního břemene představuje další zásadní problém i velmi málo rozvinutá antidiskriminační judikatura. Ta opět představuje ztíženou práci zástupců obětí diskriminace i soudců, protože neposkytuje více či méně závazná vodítka ke kvalifikaci diskriminačního jednání i újmy. Oběť tak mnohdy neví a nemůže ani předpokládat, jak spor skončí, což s ohledem na pravděpodobnou délku sporu a finančních nákladů rovněž výrazně snižuje ochotu bránit se diskriminaci soudní cestou.
- 5. Nemožnost reagovat na systémové aspekty diskriminace:** Z hlediska efektivní ochrany základních práv a svobod je snad největším problémem současného modelu jeho neschopnost reagovat na tzv. systémovou diskriminaci, tedy typ diskriminace způsobený nastavením určitého přístupu k veřejné službě, nikoli špatným postupem individuálního subjektu vůči individuálnímu poškozenému. Individuální model je retrospektivní a defenzivní – reaguje na již vzniklou individuální újmu. Není schopen reagovat na vzorce, trendy a situace, skrze než se diskriminace projevuje. V současném nastavení může, v případě úspěchu, oběť dosáhnout odškodnění ve formě omluvy, případně satisfakce – nemůže ale docílit ukončení diskriminační situace pro celou skupinu obětí, která jí může čelit. Přitom jde velmi často o oběti z extrémně zranitelných skupin, například oběti z řad lidí s autismem. Tento problém je dobře ilustrován na našem nejznámějším rozsudku ve věci rovného přístupu ke vzdělání *D.H. a ostatní proti České republice* u Evropského soudu pro lidská práva; individuální oběti diskriminace sice získaly odškodnění, ale i osm let po vynesení rozsudku se romské děti potýkají s diskriminací v přístupu ke vzdělání a jenom velmi pomalu se veřejné moci daří prolomit systémovou diskriminaci, která je hluboce zakořeněna.

## D. Výhody skupinového modelu a zavedení paralelní skupinové aktivní legitimace – tzv. *actio popularis*

- 1. Žalobu nemusí podat konkrétní oběť a nést rizika a obavy:** V případě žalob ve veřejném zájmu není nutné, aby antidiskriminační žalobu podala konkrétní oběť diskriminace. To znamená, že oběť diskriminace tak vůbec nemusí čelit negativním dopadům podání žaloby. Což v praxi může znamenat, že například konkrétní člověk nebo rodina není vystavena psychickému tlaku v průběhu řízení, například spojeného s komplikovaným dokazováním ve vztahu k oběti a jejími opakovanými výsledky, či negativním finančním důsledkům.
- 2. Actio popularis řeší právní problém s chybějící konkrétní obětí:** Možnost podání *actio popularis* řeší právní problém, kdy konkrétní oběť diskriminace ještě neexistuje, ale nějaký subjekt, například zaměstnavatel již diskriminoval. V praxi může jít například o inzeráty nabízející zaměstnání nebo veřejnou službu s diskriminačními kritérii.

- 3. Antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu jsou efektivní:** Důležitý je aspekt ekonomické efektivity žalob ve veřejném zájmu. V případě jejich přípravy odpadá časově náročná práce se sbíráním důkazů o konkrétní újmě konkrétního klienta, např. cestování a komunikace s konkrétním klientem, případně zajišťování jiných důkazů, je-li klient osoba s těžším postižením. Lze se efektivně zaměřit na systémové aspekty diskriminace, ty popsat a doložit a právní úvahy ponechat v meritu věci na soudci. To stejné platí samozřejmě i na projednávání před soudem. Žaloby ve veřejném zájmu tak mohou být projednány v nesrovnatelně kratším čase, s nesrovnatelně nižšími náklady.
- 4. Efektivní implementace evropské antidiskriminační legislativy a efektivní ochrana základních práv a svobod:** Obě evropské směrnice proti diskriminaci<sup>2</sup> stanoví, že "Členské státy zajišťují, aby soudní nebo správní řízení, včetně, považují-li to za vhodné, *dohodovacích řízení, směřující k dodržování povinností podle této směrnice byla dostupná všem osobám, které se cítí poškozeny nedodržováním zásady rovného zacházení, i když vztahy, ve kterých mělo dojít k diskriminaci, již skončily. Členské státy zajistí, aby sdružení, organizace nebo právnické osoby, které mají v souladu s kritérii stanovenými jejich vnitrostátními právními předpisy oprávněný zájem na zajištění dodržování této směrnice, mohly ve prospěch nebo na podporu žalobce s jeho souhlasem zahájit jakékoli soudní nebo správní řízení určené pro vymáhání plnění povinností podle této směrnice.*" Právě jednou z předpokládaných možností, jak zajistit efektivní ochranu všech obětí diskriminace je právě *actio popularis*, kterou zmíněné směrnice umožňují.

## E. Příklady ze zahraničí

Podpůrným argumentem v prospěch antidiskriminačních žalob ve veřejném zájmu je jejich ukotvení v řadě zemí. Institut žalob ve veřejném zájmu je zaveden již v 16 evropských zemích,<sup>3</sup> přičemž ve všech těchto zemích je žalobu ve veřejném zájmu umožněno podávat neziskovým organizacím, které pracují v oblasti ochrany práv. V Rakousku a Německu je možné podat žalobu ve veřejném zájmu v případě diskriminace na základě zdravotního postižení.

Pro naši situaci jsou obzvláště zajímavé příklady zavedení žalob ve veřejném zájmu na Slovensku a v Maďarsku, které se potýkají s obdobnými problémy diskriminace. Například první žaloba ve veřejném zájmu na Slovensku byla podána proti základní škole v Šarišských Michal'anech, v níž byla namítána segregace romských dětí, pro které byly na škole zřízeny speciální třídy. Škola argumentovala, že romské třídy umožňovaly učitelům přistupovat k dětem více individuálně a reagovat na jejich potřebu zvýšené pozornosti kvůli jejich sociálnímu znevýhodnění. Zároveň měla segregace být prevencí proti negativním reakcím ostatních spolužáků. Soud na základě žaloby shledal diskriminaci na základě etnicity a určil, že škola tím, že dětem nezajistila inkluzivní vzdě-

---

<sup>2</sup> 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 v čl 7 odst. 1 a 2 a Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání v čl. 9 odst. 1 a 2

<sup>3</sup> Jsou to tyto země: Bulharsko, Chorvatsko, Francie, Makedonie, Německo, Maďarsko, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Nizozemí, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko, Španělsko, Turecko

lávání, porušila své povinnosti. Škole bylo uloženo ukončit praxi vytváření segregovaných tříd a zřídit třídy smíšené.

V Maďarsku mají s institutem žalob ve veřejném zájmu ještě rozsáhlejší pozitivní zkušenosti; ukončení segregace ve vzdělávání prostřednictvím *actio popularis* tak bylo dosaženo již nejméně v šesti případech, které se navíc soustředily na povinnost obce zajistit přijatelné vzdělávání pro děti na svém území. Ve třech případech navíc samotné iniciované soudní řízení vedlo obec k tomu, aby k desegregaci škol přistoupila sama.

## F. Zavedení institutu *actio popularis* a aktivně legitimované subjekty

**Domníváme se, že nejvhodnější model je zavedení aktivní legitimace pro podání žaloby ve veřejném zájmu jak pro veřejného ochránce práv, tak pro nevládní neziskové organizace, jejichž účelem je ochrana před diskriminací.** Rozšíření kompetencí veřejného ochránce práv směrem k efektivní obraně obětí rasové diskriminace, ostatně doporučil již Výbor Ministrů Rady Evropy svou rezolucí k implementaci Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin ze strany České republiky ze dne.<sup>4</sup> V této rezoluci Výbor ministrů zdůrazňuje, že Česká republika musí zajistit, aby veřejný ochránce práv měl prostředky k efektivní ochraně proti diskriminaci, zejména tak, aby existovala i možnost vynucení stanovisek ochránce ve věcech diskriminace. Stejně tak Výbor OSN pro práva žen ve svém Obecném komentáři k přístupu ke spravedlnosti<sup>5</sup> zdůraznil, že stát musí nevládním neziskovým organizacím, které mají zájem na dané právní věci, zajistit aktivní legitimaci k podání žaloy a účasti na řízení. Z výzkumu provedeného veřejným ochránce práv v roce 2015 přitom vyplývá, že institut žalob ve veřejném zájmu má jako řešení nedostatečné ochrany proti diskriminaci své příznivce i mezi soudy a správními orgány.<sup>6</sup>

**Naše doporučení tedy směřuje k tomu, aby byla rozšířena reálná možnost obrany obětí diskriminace, a to zejména nejvíce zranitelných a marginalizovaných skupin. Veřejný ochránce práv je subjektem, který je nadán specifickou kompetencí v oblasti boje s diskriminací i odbornou kapacitou. Zároveň doporučujeme aby byly aktivně legitimovány i nevládní neziskové organizace, které se zabývají diskriminací. Tyto mají totiž kromě odbornosti v oblasti rovných příležitostí kontakt s nejvíce zranitelnými skupinami a specifickou znalost případů diskriminace. Pohybují se totiž mezi oběťmi diskriminace a jsou pro ně přirozenými a dostupnými spojenci v oblasti ochrany práv.**

---

4 Rezoluce CM/ResCMN(2012)21 ze dne 12. 12. 2012. Online. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2014943>

5 Obecný komentář Výboru OSN pro práva žen č. 33 z 23. 7. 2015, CEDAW/C/GC/33. Online. [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/CEDAW\\_C\\_GC\\_33\\_7767\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_33_7767_E.pdf)

6 Veřejný ochránce práv. Diskriminace v ČR: Oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti, 2015. Online. [[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/CZ\\_Diskriminace\\_v\\_CR\\_studie.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/CZ_Diskriminace_v_CR_studie.pdf)]

**FORUM**  
HUMAN RIGHTS



Za koalici nevládních neziskových organizací:

APLA Vysočina

Autistik

Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání

Člověk v tísni

European Roma Rights Center

Fórum pro lidská práva

Mental Disability Advocacy Center

META

Muzeum romské kultury

Nadace Open Society Fund Praha

Liga lidských práv

LUMOS

Rodiče za inkluzi

Rytmus

Vteřina poté