**Podnět Rady vlády České republiky pro lidská práva k otázce minimální a zaručené mzdy pro poživatele invalidních důchodců**

**I.**

1. ustanovení § 111 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v platném znění („z.pr.“), které zní:

§ 111

Minimální mzda

(1) …

(2) Výši základní sazby minimální mzdy a dalších sazeb minimální mzdy odstupňovaných podle míry vlivů omezujících pracovní uplatnění zaměstnance a podmínky pro poskytování minimální mzdy stanoví vláda nařízením, a to zpravidla s účinností od počátku kalendářního roku s přihlédnutím k vývoji mezd a spotřebitelských cen. Základní sazba minimální mzdy činí nejméně 7 955 Kč za měsíc nebo 48,10 Kč za hodinu; další sazby minimální mzdy nesmí být nižší než 50 % základní sazby minimální mzdy.

(3) …

1. ustanovení § 4 nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, v platném znění („n.v.m.m.“), které zní:

§ 4

Sazba minimální mzdy a nejnižší úrovně zaručené mzdy při omezeném pracovním uplatnění zaměstnance

(1) Sazba minimální mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin činí u zaměstnance, který je poživatelem invalidního důchodu, 48,10 Kč za hodinu nebo 8 000 Kč za měsíc.

(2) Nejnižší úrovně zaručené mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin jsou odstupňovány podle složitosti, odpovědnosti a namáhavosti vykonávaných prací, zařazených do 8 skupin, a činí:

------------------------------------------------------------------------------

Skupina prací Nejnižší úroveň zaručené mzdy

------------------------------------------------------------------------------

v Kč za hodinu v Kč za měsíc

------------------------------------------------------------------------------

1. 48,10 8 000

------------------------------------------------------------------------------

2. 53,10 8 900

------------------------------------------------------------------------------

3. 58,60 9 800

------------------------------------------------------------------------------

4. 64,70 10 800

------------------------------------------------------------------------------

5. 71,50 12 000

------------------------------------------------------------------------------

6. 78,90 13 200

------------------------------------------------------------------------------

7. 87,10 14 600

------------------------------------------------------------------------------

8. 96,20 16 100

------------------------------------------------------------------------------

Navrhovatel je toho názoru, že výše uvedená ustanovení jsou v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) ve spojení s čl. 28 Listiny, které zní:

Čl. 3

(1) Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

(2) …

(3) …

Čl.28

Zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti stanoví zákon.

Dle názoru navrhovatele je výše citovaná právní úprava neústavní proto, že stanoví poživatelům invalidního důchodu nižší minimální a nejnižší úroveň zaručené mzdy, než je tomu v případě ostatních zaměstnanců (dle § 2 n.v.m.m. činí základní sazba minimální mzdy 55,- Kč za hodinu nebo 9.200,- Kč za měsíc,). Dochází tím k přímé diskriminaci z důvodu zdravotního postižení.

Z výše uvedeného důvodu navrhuji, aby ustanovení § 111 odst. 2 z.pr. pro rozpor s čl. 3 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 28 Listiny, vláda České republiky navrhla zrušit a ustanovení § 4 n.v.m.m sama zrušila.

**II.**

**Odůvodnění návrhu**

Je třeba předpokládat, že obecné soudy se k rozhodování o výši minimální mzdy dostanou jen výjimečně. Podle nařízení vlády o minimální mzdě postupují především soukromoprávní subjekty při sjednávání pracovněprávních vztahů. Pracovní poměr je založen soukromoprávní smlouvou, pro niž je typické slabší postavení zaměstnance. V případech, kdy je vyplácena minimální mzda, půjde navíc v drtivé většině o osoby zvlášť ohrožené na trhu práce, vykonávající nekvalifikovanou práci, často osoby s nižším stupněm vzdělání ev. nižší sociální orientací.

Vezmeme-li jako typickou situaci, kdy zaměstnavatel uzavře s poživatelem invalidního důchodu smlouvu s diskriminační minimální mzdou, nebo mzdou s nejnižší úrovní zaručené mzdy, pak takový případ se dostane před obecný soud jen tehdy, podá-li zaměstnanec na svého zaměstnavatele občanskoprávní žalobu, jíž se bude domáhat doplacení mzdy. To vyžaduje, aby

* vůbec seznal, že stanovená minimální mzda je protiústavní;
* odvážil se podstoupit spor s tím, že se staví proti jednoznačné dikci právního předpisu;
* odvážil se v rámci svého obtížného postavení na trhu práce podat žalobu proti svému zaměstnavateli, na jehož přízni je existenčně závislý;
* podstoupí riziko placení nákladů spojených s právním sporem, které budou v nepoměru k relativně nízké žalované částce (aktuálně 1.200,- Kč hrubého měsíčně u minimální mzdě), zejména pokud jde o náklady právního zastoupení zaměstnavatele.

Zatímco zde na jedné straně jsou jen malé vyhlídky na to, že by se takové případy před obecné soudy dostaly, na druhé straně je zde velké množství osob, které jsou v rámci soukromoprávního vztahu, který bez dalšího nepodléhá veřejnému dohledu, vystaveny diskriminaci, a to nikoli v důsledku otevřeně protiprávního chování zaměstnavatele, ale i v případě, že zaměstnavatel se v dobré víře pohybuje v rámci, který mu dikce zákona a prováděcího předpisu vymezuje.

Navrhovatel je proto toho názoru, že není v souladu se zásadami právního státu, aby bylo posouzení ústavní konformity nařízení vlády o minimální mzdě ponecháno na individuální aplikaci obecnými soudy, pročež se navrhuje zrušení shora uvedeného ustanovení.

Navrhuje tak i proto, že si je vědom problematičnosti současného návrhu na zrušení ustanovení § 111 odst. 2 z.pr. Nejedná se totiž o zákonné ustanovení, které samo o sobě diskriminaci zakládá, toto ustanovení pouze obsahuje zákonné zmocnění pro vydání prováděcího předpisu, jež ovšem výslovně předpokládá diferenciaci výše minimální mzdy „*podle míry vlivů omezujících pracovní uplatnění zaměstnance*.“

Ustanovení § 111 odst. 2 z.pr. tedy možnou diskriminaci předpokládá, jakkoli samo nezakládá. V rámci zde zakotveného zmocnění je diskriminace dovršena vydáním podzákonného předpisu, jehož vydání není povinností. Není-li zde takové nařízení vlády, k diskriminaci nedochází, i když je zde zákonné zmocnění, které ji předpokládá (resp. umožňuje). A naopak, samotné přímo diskriminující nařízení vlády by nemohlo být vydáno, nebýt výslovného zákonného zmocnění.

Z těchto důvodů navrhuje Rada vlády České republiky pro lidská práva zrušení obou ustanovení, tedy jak § 111 odst. 2 z.pr., tak § 4 n.v.m.m.

Je-li napadená právní úprava diskriminační, pak se jedná o diskriminaci přímou. K té dochází tehdy, je-li příslušník určité skupiny vymezené jistým znakem, jistou vlastností spjatou s danou osobou vystaven odlišnému méně příznivému zacházení oproti osobě ve stejném či obdobném postavení, a to z důvodu příslušnosti k takové skupině.

První, poměrně podstatnou úvahou, kterou je namístě se zabývat, je, zda vůbec zkoumat, je-li zde projednávané odlišné zacházení ospravedlnitelné sledováním legitimního cíle, resp. zda je přijaté opatření tomuto cíli přiměřené.

Za rozumné ospravedlnění lze pak považovat pouze odůvodnění odlišného zacházení sledováním legitimního cíle, přičemž současně musí být splněna podmínka, že přijaté opatření je legitimnímu cíli přiměřené. *A contrario* proto platí, že je-li osoba vystavena odlišnému méně příznivému zacházení, které lze takto ospravedlnit, pak i v případě, že jako důvod odlišného zacházení je otevřeně a výslovně uvedena její příslušnost k dané skupině, o diskriminaci se nejedná.

Tato definice souvisí především se skutečností, že výčet diskriminačních důvodů uvedený v čl. 3 Listiny (stejně jako čl. 14 Úmluvy) není taxativní. Formulace „*nebo jiného postavení*“ v textu čl. 3 Listiny znamená, že toto ustanovení chrání kohokoli, kdo tvrdí, že je vystaven nepříznivému zacházení proto, že se nachází v určitém postavení či je nositelem určitého znaku či vlastnosti. Pro takový neuzavřený výčet všech myslitelných skupin, osob a situací nelze jinak, než připustit obecně a bez další konkrétní specifikace možnost ospravedlnění odlišného zacházení přiměřeným sledováním legitimního cíle.

Obecně vzato proto musí být dána příležitost osoby nařčené z diskriminace, aby se ubránila poukazem na legitimní zájem, který odlišným zacházením sledovala.

Nepochybný zvrat v aplikovaných definicích diskriminace nicméně způsobilo právo Evropské Unie, zejména pak předpisy souhrnně označované jako antidiskriminační směrnice, v České republice inkorporované do zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací („ad.z.“) Ty totiž zavedly pro určité případy princip, dle kterého odlišné zacházení, které může založit přímou diskriminaci, nelze ospravedlnit vůbec. Tento princip je akceptován především proto, že evropské antidiskriminační právo (na rozdíl od čl. 3 Listiny, ev. čl. 14 Úmluvy) chrání uzavřený výčet skupin osob, jež považuje za obzvláště znevýhodněné a ohrožené a jejichž ochranu považuje za zásadně žádoucí, ale také uzavřený výčet oblastí právních vztahů, na něž se ochrana vztahuje. Evropské antidiskriminační právo tak říká, že s příslušníky takto taxativně vymezených skupin v právních vztazích v takto taxativně vymezených oblastech nelze nepříznivě zacházet pro jejich příslušnost ke skupině nikdy, legitimní cíl pro takové odlišné zacházení nemůže být nikdy dán. Výjimky existují a jsou vymezeny taktéž taxativně (srov. § 6 resp. § 7 odst. 1 ad.z.)

Lze jistě najít rozumně znějící důvody pro to, aby zdravotně postižené osoby, jimž je znevýhodnění na trhu práce kompenzováno invalidním důchodem, byly obecně jako skupina méně chráněny v oblasti mzdové. Význam práva na rovné zacházení je ale tak vysoký, že každý individuální člen skupiny má právo na rovné zacházení bez ohledu na tyto obecné rysy. A tedy nesmí být zdravotně postižená osoba dotčena nerovným odměňováním za stejnou práci, bez ohledu na to, jak účinná je v jejím konkrétním případě kompenzace jejího znevýhodnění invalidním důchodem.

Český antidiskriminační zákon zná případy, kdy lze odlišné zacházení se zdravotně postiženými osobami ospravedlnit přiměřeným sledováním legitimního cíle, když dle ust. § 7 odst. 1 ad.z. lze poskytnout rozumné ospravedlnění v oblastech vyjmenovaných v § 1 odst. 1 písm. f) – j) ad.z. Oblast odměňování v pracovním poměru je však uvedená v § 1 odst. 1 písm. c) ad.z., na tu se proto tato výjimka nevztahuje.

Je-li tedy nepříznivé odlišné zacházení v oblasti mezd odůvodněno zdravotním postižením dotčené osoby, jedná se bez dalšího o diskriminaci, aniž by takové zacházení bylo možné ospravedlnit.

Pokud bychom, v naší argumentaci, připustili, že skupinu poživatelů invalidního důchodu nelze považovat za zcela identickou se speciálně chráněnou skupinou zdravotně postižených. V takovém případě musíme zkoumat, zda lze odlišné zacházení ospravedlnit přiměřeným sledováním legitimního cíle. Za legitimní cíl je třeba považovat takový záměr, který je v souladu se zákonem a má vztah k zájmům či potřebám osoby, která se odlišného zacházení dopouští.

Posuzované opatření legitimní cíl sleduje, je-li mezi opatřením a cílem vztah, tedy pokud provádění odlišného zacházení skutečně legitimním zájmům a potřebám odlišujícího subjektu slouží a má potenciál tohoto cíle dosáhnout. Aby bylo opatření přiměřené, musí být potřebné, nezbytné, musí naplňovat zásadu subsidiarity (tj. nesmí být k dispozici účinné opatření méně invazivní) a musí obstát ve vážení kolidujících práv, zájmů či jiných statků (tj. intenzita zásahu do práv osoby, s níž je odlišně zacházeno, nesmí být v nepoměru k významu legitimního cíle, jenž osoba dopouštějící se odlišného zacházení sleduje).

Dle názoru navrhovatele, pouhé odůvodnění odlišné minimální mzdy a nejnižší úrovně zaručené mzdy příslušností zaměstnance ke skupině  zdravotně postižených poživatelů invalidního důchodu, zakládá diskriminaci bez možnosti objektivního ospravedlnění. Právní úprava je v rozporu s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 28 Listiny.

Nicméně zabývejme se i otázkou, zda nerovnost v oblasti minimální mzdy, která zde existuje, je objektivně ospravedlnitelná sledováním legitimního cíle, za současného dodržení zásady přiměřenosti. Dle názoru navrhovatele není dán legitimní cíl pro odlišné zacházení. Není zde především proto, že si nelze představit zájem či statek, který by byl tímto opatřením naplňován.*Ratio* minimální mzdy jakožto odměny za práci a *ratio* invalidního důchodu jakožto dávky důchodového systému kompenzující znevýhodnění na trhu práce se totiž zcela míjí.

Je třeba připomenout, že institut minimální mzdy odráží právě Listinou garantované právo na spravedlivou odměnu za práci ve smyslu čl. 28 Listiny. Je výrazem absolutní výše spravedlivé odměny za práci, která zajistí slušný život zaměstnance a jeho rodiny, kterýžto závazek vyplývá z čl. 7 písm. a) bod (ii) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Spravedlivou mzdu za práci poskytuje zaměstnavatel. Vyplácí-li dvěma osobám odlišnou mzdu za totožnou práci, je to on, kdo se v konečném důsledku dopouští odlišného zacházení, a pokud je nelze ospravedlnit, kdo se dopouští diskriminace. Není zde zřejmý legitimní zájem zaměstnavatele, k jehož ochraně by směřovalo opatření spočívající v tom, že v případě dvou zaměstnanců, kteří podávají shodné výkony stejné práce, hradí odlišné mzdy. To samozřejmě neznamená, že zaměstnanec do jisté míry z nerovnosti neprofituje – např. invalidnímu zaměstnanci vyplácí minimální mzdu o 1.200,- Kč měsíčně nižší, což jistě jeho ekonomickým zájmům svědčí. Mezi ekonomickými zájmy zaměstnavatele spočívajícími v co největších úsporách na straně jedné a rozlišovacím znakem, jímž je zdravotní postižení, ale není dán vztah. Ekonomickým zájmům zaměstnavatele by totiž sloužilo jakékoli snížení mzdových hladin. Z pohledu zájmů zaměstnavatele proto není dán jediný důvod, proč by měl za totožnou práci hradit dvěma osobám rozdílné mzdy.

Invalidní důchod slouží ke kompenzaci znevýhodnění na trhu práce způsobeného zdravotním postižením. Toto zdravotní postižení je zpravidla kvantifikováno mírou snížení pracovní schopnosti. Vyjadřuje se tím obecně, že zdravotně postižený občan na některé práce nedosáhne vůbec, ev. nemůže podávat shodné výkony, jako zdraví zaměstnanci.

Nastoupí-li zdravotně postižený na pracovní místo, kde kvůli svému handicapu pracuje o dvě hodiny méně, než zdravý zaměstnanec, nebo jsou jeho výkony kvantitativně nižší, než u zdravého zaměstnance, obdrží nižší mzdu proto, že pracuje kratší dobu, nebo proto, že vyrobí méně. Tento rozdíl mu kompenzuje invalidní důchod. Jestliže zaměstnanec nesežene kvůli svému zdravotnímu postižení místo, toto znevýhodnění mu kompenzuje invalidní důchod. Jestliže musí kvůli svému postižení namísto práce odpovídající jeho kvalifikaci nastoupit na místo nekvalifikované, toto znevýhodnění mu kompenzuje invalidní důchod. Pokud ale takový zdravotně postižený zaměstnanec nakonec získá pracovní místo s minimální mzdou (např. právě proto, že na lepší místo kvůli svému postižení nedosáhne), a na tomto místě pak pracuje stejnou dobu a podává stejné výkony jako zdravý zaměstnanec, přičemž nakonec dostane za stejnou práci mzdu o 1.200,- Kč měsíčně nižší, je *de facto* postižen dvakrát.

Jeho zdravotní postižení jej znevýhodňuje jinak, než v pracovních výkonech ve srovnání se zdravým zaměstnancem na témže pracovním místě, to znevýhodnění se odráží v rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu a je invalidním důchodem kompenzováno.

Další postih nad rámec kompenzovaného znevýhodnění, postih spočívající v nižší mzdě za totožnou práci, tedy zasahující do ústavně garantovaného práva na shodnou mzdu za shodnou práci (taktéž vyjádřeného čl. 28 Listiny), již ospravedlnit nelze. Není zřejmý jediný legitimní cíl, ani na straně zaměstnavatele ani z pohledu veřejných zájmů, který by nerovnost ospravedlňoval.

Není-li dán legitimní cíl, nelze se již zabývat testem přiměřenosti, neboť není co poměřovat.

Problémem minimální mzdy a nejnižší úrovně zaručené mzdy v souběhu s invalidním důchodem se v poslední době zabývají rovněž poradní orgány vlády a nevládní organizace zdravotně postižených. Vládní výbor pro zdravotně postižené občany schválil 24. 4. 2015 **Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2015–2020.** Jedním z opatření, které se týkají systematické změny, je také revize systému podpory zaměstnanosti osob se zdravotním postižením. Tento plán bude následně po proběhlém připomínkovém řízení schvalovat vláda. Na uvedeném zasedání výboru dne 24. 4. 2015 připomněl předseda Národní rady osob se zdravotním postižením Mgr. Krása, že při jednáních s představiteli vlády zástupci Národní rady vznesli také otázku zvýšení minimální mzdy pro příjemce invalidních důchodů. Předseda vlády ujistil, že se o tématu jedná. Je však na místě uzavřít, že pro zjevnou přímo diskriminační povahu úpravy minimální mzdy v případě příjemců invalidních důchodů nelze čekat na analýzy a revize celého systému, ale je třeba změnit příslušná ustanovení z. pr. a n.v.m.m. urychleně i bez ohledu na celkovou revizi systému podpory zaměstnanosti osob se zdravotním postižením. Další existenci přímo diskriminačních ustanovení nelze obhájit nutností teprve v budoucnu revidovat související otázky.

Právě se zmíněnou problematikou podpory zaměstnanosti osob se zdravotním postižením souvisí rovněž daňové zvýhodnění zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Zaměstnavateli osoby se zdravotním postižením je přiznána sleva na dani za každého takového zaměstnance ve výši 18000 Kč ročně, což se rovná 1500 Kč měsíčně. Jde-li o zaměstnance s těžším zdravotním postižením, činí sleva na dani dokonce 60000 Kč ročně, což odpovídá částce 5000 Kč měsíčně. Zaměstnavateli tedy určitou kompenzaci zaměstnávání osoby se zdravotním postižením garantují daňové předpisy.