

Zpráva o šetření

ve věci neprovedení kontroly oblastním inspektorátem práce

Na Kancelář veřejného ochránce práv se dne 13. března 2013 obrátil pan D. (dále jen „stěžovatel“), se stížností na jednání děkana fakulty vysoké školy A (dále jen „Fakulta“). K této stížnosti se přidala dne 23. května 2013 i paní H. (dále jen „stěžovatelka“).

Předmětem jejich podání byla stížnost na jednání děkana, jakožto představitele zaměstnavatele stěžovatelů, a také na postup Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj.

A - Předmět šetření

Předmětem mého šetření bylo posoudit otázku, zda Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) se vypořádal s podáním stěžovatelů v souladu s právem a principy dobré správy.¹

B - Skutková zjištění

Stěžovatelé ve svém podání poukazují na směrnici děkana, která zakazuje akademickým pracovníkům Fakulty mít pracovní úvazek na jiné vysoké škole nebo v Akademii věd ČR:

„V souladu s § 52 odst. f) Zákoníku práce (zák. č. 262/2006 Sb. v platném znění) stanovují požadavky pro řádný výkon práce na Fakultě: ... Zaměstnanec Fakulty na pozici „akademický pracovník“ nebo „vědecký pracovník“ nemá pracovní úvazek (ani částečný) na jiné vysoké škole nebo v Akademii věd ČR. Dočasnou a dostatečně odůvodněnou výjimku z tohoto pravidla může povolit děkan na základě žádosti dotčeného pracovníka, pokud s touto žádostí souhlasí vedoucí příslušné součásti Fakulty a pokud je žádost podána v době před účinností této směrnice (u stávajících pracovníků Fakulty), resp. před vznikem pracovního poměru.“

Stěžovatelé se domnívají, že takové ustanovení odporuje zákoníku práce.

Stěžovatelka se proto dne 3. prosince 2012 obrátila se svým podezřením na nezákonné omezení práva pracovat na oblastní inspektorát. Dne 5. prosince 2012 ji vyrozuměl vedoucí odboru inspekce III. Ing. Radek Svoboda (dále jen „vedoucí odboru“) o přijetí podnětu. Ve svém dopisu, mimo jiné, uvedl: *„Na základě Vašeho podnětu, který je veden pod sp. zn. ..., bude provedena u uvedeného zaměstnavatele oblastním inspektorátem práce kontrola, jejímž předmětem bude*

¹ Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

především dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou ve svém podání upozorňujete.“ Poté oblastní inspektorát stěžovatelku nekontaktoval.

Z těchto důvodů jsem dne 11. dubna 2014 vyzvala **vedoucího inspektora oblastního inspektorátu** Ing. Jaroslava Nečase (dále jen „vedoucí inspektor“), aby se vyjádřil k postupu oblastního inspektorátu ve věci stěžovatelčina podnětu. Ve své odpovědi ze dne 5. května 2014 uvedl, že po novém vyhodnocení podnětu se oblastní inspektorát rozhodl avizovanou kontrolu neprovést. Uvedl také, že vyrozumění ze dne 5. prosince 2012 nelze považovat za definitivní: *„Zaslaný dopis o přijetí podnětu ještě skutečně neznamená, že podnět bude zařazen do plánu kontrol.“* Vedoucí inspektor k této záležitosti ještě dodal, že praxe oblastního inspektorátu se v této věci již změnila a stěžovatelům je zasíláno vyrozumění podle toho, zda bude kontrola provedena, nebo nikoliv. Podle názoru vedoucího inspektora stěžovatelce ani nevzniklo legitimní očekávání, že by ji oblastní inspektorát dále informoval o svém postupu.

Vedoucí inspektor také uvedl, že provedení kontroly v tomto případě nebylo namístě, neboť kontrola může porovnávat pouze skutečný stav se stavem žádoucím, tj. popsáním normou. K tomu odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve které se uvádí, že v rámci kontroly lze *„posuzovat pouze plnění povinností stanovených zákonem, případně na základě zákona, nikoliv však již další skutečnosti“*. Domnívá se proto, že případná kontrola by nepřinesla žádná zjištění, protože zaměstnavatel, podle jeho názoru, nepostihl zaměstnance za případné porušení Směrnice děkana. Vedoucí inspektor se domnívá, že zaměstnavatel postupuje v rozporu se zákonem jedině v případě, že zaměstnance skutečně postihuje nedovoleným způsobem nikoliv pouhou deklarací hypotetického budoucího postihu. Podle vedoucího inspektora tak nedošlo k porušení ustanovení zákoníku práce, a proto by byla jakákoliv kontrola zbytečná.

C - Hodnocení věci ochránkyní

C.1 Omezení výdělečné činnosti zaměstnance

Pracovní poměr akademických pracovníků vysokých škol je obecně regulován, stejně jako pracovní poměry jiných zaměstnanců, zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.² Výkon povolání akademického pracovníka je speciálně upraven v části sedmé zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní úprava ale neobsahuje žádná specifika stran omezení výdělečné činnosti akademických pracovníků vysokých škol, a proto se v této věci uplatní obecná úprava obsažená v zákoníku práce.

Právo pracovat, tj. žít se prací, patří mezi základní lidská práva chráněná Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).³ Tohoto práva se lze domáhat

² Ustanovení § 1 písm. a) a § 2 odst. 1 zákoníku práce.

³ Ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny.

pouze v mezích zákonů, které je provádí, tzn. právo žít se prací je limitováno zákonnými omezeními.

Podle ustanovení § 304 odst. 1 zákoníku práce je možné vykonávat vedle zaměstnání jinou výdělečnou činností shodnou s předmětem činnosti zaměstnavatele pouze po předchozím písemném souhlasu zaměstnavatele. Jinými slovy, je-li osoba zaměstnána, pak je její další výdělečná činnost ve shodném oboru podmíněna souhlasem původního zaměstnavatele. Toto omezení se ovšem nevztahuje na výkon vědecké, pedagogické, publicistické, literární a umělecké činnosti.⁴ **Vysoká škola, respektive její fakulta, proto jako zaměstnavatel nemůže vnitřním předpisem, a to ani nepřímo, zakázat vědeckým a akademickým pracovníkům pracovat pro jinou vysokou školu nebo Akademii věd ČR, neboť vědecká a pedagogická činnost, proti jejímuž výkonu Směrnice děkana míří, nepodléhá ani schválení zaměstnavatele, tzn. lze ji vykonávat neomezeně.**

Vnitřní předpis, který odporuje právním předpisům, je v dotčené části, případně celý, neplatný.⁵ Domnívám se proto, že část **Směrnice děkana**, která stanoví, že akademičtí zaměstnanci, kteří mají pracovní úvazek na jiné vysoké škole nebo v Akademii věd ČR, nesplňují požadavky pro řádný výkon práce, **je pro rozpor s ustanovením § 304 odst. 3 zákoníku práce neplatná**. Zaměstnavatel svým jednáním vykročil z rámce práv a oprávnění, která mu svěřuje zákoník práce, a to v neprospěch stěžovatelů, respektive svých akademických zaměstnanců obecně.

Tento závěr podle mého názoru nemůže zvrátit ani tvrzení vedoucího inspektora, že nedošlo k reálnému postihu žádného zaměstnance, a tudíž by kontrola byla zjevně nadbytečná, neboť by ani nemohla konstatovat porušení pracovněprávních předpisů ze strany zaměstnavatele. Závěry vedoucího inspektora v této věci považuji za neakceptovatelné, neboť Směrnice děkana odrazuje akademické pracovníky od využití jejich práv. **Směrnice děkana tak sama o sobě sice nikterak neomezuje pozitivní svobodu stěžovatelů, tj. možnost určitým způsobem jednat, ale nepochybně omezuje jejich negativní svobodu, tj. neomezený výběr z možných řešení.**⁶ Obdobně v případě Feryn konstatoval Soudní dvůr Evropské unie, že i veřejné prohlášení zaměstnavatele může představovat omezení přístupu k zaměstnání, pokud je způsobilé odradit potenciální uchazeče od přihlášení se do výběrového řízení.⁷ Protiprávní je proto i takové jednání, které poškozují dotčené osoby tím, že je v rozporu s právním řádem odrazuje od dovozeného jednání, čímž omezuje jejich negativní svobodu a narušuje práva deklarovaná ustanoveními čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny.

⁴ Ustanovení § 304 odst. 3 zákoníku práce.

⁵ Ustanovení § 305 odst. 2 zákoníku práce.

⁶ Blíže k pojmu pozitivní a negativní svobody: BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999. s. 219 an. ISBN 80-7260-004-4.

⁷ Bod 25 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. července 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Firma Feryn NV*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397.

C.2 Postup oblastního inspektorátu práce

S postupem oblastního inspektorátu práce jsou spojeny dva okruhy otázek. První se týká neprovedení kontroly a druhý vyrozumění stěžovatelky. Z těchto důvodů je i tato část rozdělena do dvou sekcí.

C.2.1 Neprovedení kontroly

Inspekce práce, kontrolní orgán na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek, byla zřízena zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Oblastní inspektoráty práce, mimo jiné, kontrolují dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích.⁸ Tuto pravomoc uplatňuje inspekce práce vůči osobám uvedeným v ustanovení § 6 zákona o inspekci práce. Mezi tyto osoby náleží především zaměstnavatelé.⁹ Zaměstnavatelem se podle zákoníku práce rozumí, podle úpravy účinné v době podání podnětu oblastnímu inspektorátu,¹⁰ „*právnícká nebo fyzická osoba, která zaměstnává fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu*“.¹¹

Pojem zaměstnavatel byl sice vymezen pouze pro samotný zákoník práce, ale vzhledem k tomu, že zákon o inspekci práce neobsahoval, ani neobsahuje, vlastní definici pojmu zaměstnavatel, považuji za vhodné při výkladu ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce uplatnit analogii iuris. Výklad per analogiam, respektive jeho podmnožina výklad per analogiam iuris sice nepatří mezi běžně uplatňované argumentační figury, přesto se jedná o korektní způsob výkladu, jehož aplikaci připouští ve své judikatuře i Nejvyšší soud.¹² Domnívám se proto, že ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce je třeba interpretovat tak, že působnost inspekce práce se vztahuje na právnícké nebo fyzické osoby, které zaměstnávají fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu. Pracovněprávním vztahem se přitom rozumí vztahy vznikající při výkonu závislé práce, tj. práce vykonávané osobně ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, a to v pracovní době na dohodnutém místě.¹³ Akademičtí pracovníci vysoké školy vykonávají svou práci osobně dle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem, byť mohou některé výstupy vědecké činnosti publikovat také pod svým jménem, na náklady zaměstnavatele a za tuto svou činnost pobírají mzdu nebo plat. Fakulta proto ve vztahu ke stěžovatelům vystupovala jako zaměstnavatel, neboť pro ni vykonávali závislou práci. Domnívám se proto, že **působnost oblastního inspektorátu se vztahuje i na vysoké školy, respektive jejich části, avšak pouze v souvislosti se vztahy, v nichž vysoká škola vystupuje jako zaměstnavatel.**

⁸ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

⁹ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

¹⁰ Oblastní inspektorát podnět obdržel dne 3. prosince 2012.

¹¹ Ustanovení § 7 zákoníku práce, ve znění účinném do 31. prosince 2013.

¹² Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. června 2006, sp. zn. 20 Cdo 1662/2005.

¹³ Ustanovení § 1 písm. a) a § 2 zákoníku práce, ve znění účinném do 31. prosince 2013.

V uvedeném případě byla dána osobní působnost oblastního inspektorátu a zároveň byl oblastní inspektorát nadán pravomocí k šetření podnětu stěžovatelů. Stěžovatelům ale ani za těchto okolností nesvědčí nárok na provedení kontroly, respektive zahájení řízení z moci úřední.¹⁴ Správní orgán je totiž obecně povinen zahájit řízení pouze při naplnění zákonem předvídaných okolností. Jednou z takových okolností je potřeba ochrany veřejného zájmu, neboť podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...*“. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „*možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.*“¹⁵ Hlediskem zákonnosti a správnosti postupu oblastního inspektorátu je v této věci existence veřejného zájmu na provedení kontroly.

Ze samotného podnětu, respektive jeho přílohy, bylo patrné, že zaměstnavatel, zde Fakulta, porušuje pracovněprávní předpisy, konkrétně ustanovení § 304 odst. 3 zákoníku práce.¹⁶ Směrnice děkana ale neměla negativní důsledky pouze na stěžovatele, respektive stěžovatelku, která podala podnět oblastnímu inspektorátu samostatně, ale na všechny akademické pracovníky Fakulty. Podnět tak směřoval proti obecné praxi zaměstnavatele. Domnívám se, že **je ve veřejném zájmu, aby inspekce práce zasahovala proti obecným protiprávním praktikám zaměstnavatelů, neboť tak prosazuje vládu práva nejen v rámci konkrétního zaměstnavatele, ale také kultivuje pracovní trh.**

Vzhledem k uvedeným okolnostem mám za to, že oblastní inspektorát měl podnět stěžovatelky prošetřit, tj. provést kontrolu, přestože na její provedení neexistuje právní nárok. Porušení ze strany zaměstnavatele zasáhlo do práv širšího okruhu osob, tedy nejen stěžovatelčiných, čímž její podnět přesáhl vlastní zájem stěžovatelky. Domnívám se proto, že vzhledem k těmto okolnostem v tom případě **existoval veřejný zájem na provedení kontroly a kultivaci jednání zaměstnavatele.** Oblastní inspektorát proto měl z důvodu potřeby ochrany veřejného zájmu provést kontrolu, tj. zahájit řízení. Domnívám se proto, že oblastní inspektorát pochybil, neboť jím přijaté řešení nebylo v souladu s veřejným zájmem, jak vyžaduje ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.

C.2.2 Vyrozumění stěžovatelky

Odhlédnu-li od výše podaného výkladu, tj. otázky zahájení řízení, z ustanovení § 42 správního řádu plyne správnímu orgánu, zde oblastnímu inspektorátu, jediná povinnost, a to v případě, že o to stěžovatel požádá, jej do 30 dnů vyrozumět o tom, zda bude řízení zahájeno. Oblastní inspektorát v dopisu ze dne 5. prosince 2012 informoval stěžovatelku o provedení kontroly: „*Na základě Vašeho podnětu, který je veden pod sp. zn. ..., bude provedena u uvedeného zaměstnavatele oblastním inspektorátem práce kontrola, jejímž předmětem bude především dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou ve svém podání*

¹⁴ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. října 2002, sp. zn. II.ÚS 586/02.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2010, sp. zn. 5 Ans 5/2009 – 139.

¹⁶ Viz část C.1 Omezení výdělečné činnosti zaměstnance.

upozorňujete.“ Takové sdělení je způsobilé vyvolat u stěžovatelky legitimní očekávání, že kontrola bude provedena, jak výslovně vedoucí odboru uvádí. Nemohu se proto ztotožnit se sdělením vedoucího inspektora, že „[z]aslaný dopis o přijetí podnětu ještě skutečně neznamenal, že podnět bude zařazen do plánu kontrol.“ Naopak se domnívám, že tato dvě sdělení jsou vzájemně neslučitelná.

Považuji za pochopitelné, pokud se správní orgán rozhodne po bližším seznámení s podnětem řízení nezačít, byť po prvotním posouzení na věc nahlížel jinak. Takový postup je možný a v některých případech může být i žádoucí. Správní orgán je ale **povinen stěžovatele vyrozumět o změně způsobu vyřízení podnětu**. Správní orgán by měl změnu provést a uvědomit o ní stěžovatele v zákonné lhůtě 30 dnů od přijetí podnětu, v níž musí být stěžovatel, pokud o to požádá, vyrozuměn o způsobu vypořádání podnětu. Po uplynutí této lhůty stěžovateli vzniká legitimní očekávání, že zvolený způsob řešení podnětu je definitivní a důvodně očekává, že kontrola bude provedena. Otázkou vyrozumění podle § 42 správního řádu se ochránce již zabýval: „V případě, kdy úřad ve lhůtě 30 dnů od doručení podnětu ještě nerozhodl o zahájení správního řízení či o odložení věci, měl by tuto skutečnost podatelé oznámit a sdělit, že po konečném vyhodnocení podnětu jej informuje, zda řízení zahájil, či nikoliv.“¹⁷ Postačí proto, když ve lhůtě 30 dnů od přijetí podnětu správní orgán stěžovatele alespoň vyrozumí o tom, že hodnocení podnětu bude změněno.

Správní orgán je v souladu se zásadou ochrany právní jistoty, která je vedle spravedlnosti a veřejného blaha jedním ze tří účelů práva,¹⁸ a v souladu se zásadou vstřícnosti veřejné správy,¹⁹ **povinen změnu svého hodnocení přiměřeně odůvodnit a uvést, které důvody jej vedly ke změně hodnocení podnětu**. Již citované stanovisko veřejného ochránce práv k tomu uvádí: „S ohledem na principy dobré správy (přesvědčivost a otevřenost) by sdělení úřadu podle § 42 správního řádu mělo obsahovat odůvodnění v takovém rozsahu, aby ve stěžovateli nevzbuzovalo důvodné podezření na nečinnost úřadu, příp. na svévolné uplatnění správního uvážení.“²⁰ Postačí proto, když ve lhůtě 30 dnů od přijetí podnětu správní orgán stěžovatele alespoň vyrozumí o tom, že hodlá změnit hodnocení podnětu a konečné odůvodněné vyrozumění odešle později.

Oblastní inspektorát v tomto případě pouze vnitřně změnil své hodnocení podnětu a stěžovatelku již nikterak neinformoval o svých dalších postupech a úvahách. Ponechal ji v nejistotě a očekávání provedení kontroly, která, byť neslouží k ochraně subjektivních práv stěžovatelů, jim mohla přinést také osobní prospěch spočívající ve zrušení Směrnice děkana.

Domnívám se proto, že oblastní inspektorát svým postupem nedostál své povinnosti vyrozumět do 30 dnů od doručení podnětu stěžovatele o způsobu jeho

¹⁷ Stanovisko zástupce veřejného ochránce práv ze dne 6. ledna 2014 ve věci sp. zn. 4913/2012/VOP/JHO. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Spravni_rizeni/4913-12-JHO-UV.pdf.

¹⁸ RADBRUCH, Gustav. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. 157s. ISBN 978-80-7357-919-7.

¹⁹ Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

²⁰ Stanovisko zástupce veřejného ochránce práv ze dne 6. ledna 2014, ve věci sp. zn. 4913/2012/VOP/JHO. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Spravni_rizeni/4913-12-JHO-UV.pdf.

vyřízení,²¹ neboť za takové vyrozumění nelze považovat jakékoliv vyrozumění, tedy i neodpovídající skutečnosti. V opačném případě by ustanovení § 42 správního řádu zcela pozbylo svého smyslu a účelu, neboť by jím stanovená povinnost byla splněna zasláním dopisu libovolného obsahu. Oblastní inspektorát svým postupem porušil také ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, neboť ponechal stěžovatelku po nepřiměřenou dobu v mylném přesvědčení, že kontrola bude provedena, byť vnitřně již byl rozhodnut kontrolu neprovést.

D - Závěry

Správní orgán není povinen na základě podnětu zahájit řízení z moci úřední, neboť takové řízení je povinen zahájit pouze při naplnění zákonem předvídaných okolností. V případě, že je zahájení řízení z moci úřední ve veřejném zájmu, může správnímu orgánu vzniknout povinnost řízení zahájit i na základě podnětu. Správní orgány svou činností obecně přispívají k ochraně a prosazování veřejného zájmu, a to bez ohledu na to, z jakého zdroje se o jeho narušení dozvědí. Vyplývá-li z podnětu, že je veřejný zájem ohrožen, nebo již přímo narušen, je správní orgán povinen z moci úřední zahájit řízení, které může vést k jeho ochraně.

Pokud o to stěžovatel požádá, je správní orgán povinen vyrozumět stěžovatele do 30 dnů od přijetí podnětu o způsobu vypořádání podnětu nebo alespoň o tom, že se jeho podnětem zabývá a že o dalším postupu bude teprve vyrozuměn. Své prvotní posouzení podnětu může změnit, ale musí o tom stěžovatele informovat do 30 dnů od doručení podnětu. Nové vyrozumění musí obsahovat přiměřené zdůvodnění změny hodnocení. Povinnost vyrozumění stěžovatele podle ustanovení § 42 správního řádu nelze považovat za splněnou zasláním vyrozumění, které neodpovídá skutečnosti, tj. obsahuje překonané hodnocení podnětu.

Na základě výše popsanych zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj **dopustil pochybení spočívajícího v neprovedení kontroly a v neinformování stěžovatelky o vypořádání se s jejím podnětem.**

Zprávu o šetření zasílám vedoucímu inspektoru oblastního inspektorátu Ing. Jaroslavu Nečasovi a žádám, aby se v zákonné lhůtě **30 dnů** od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

²¹ Ustanovení § 42 správního řádu.