

Zpráva o šetření

ve věci paní P. H.

Podnětem ze dne 20. 9. 2013 se na Kancelář veřejného ochránce práv obrátila paní P. H., bytem XXXXX (dále také „stěžovatelka“), se stížností na postup Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj (dále také „OIP“ nebo „inspektorát práce“) při provádění kontroly u jejího zaměstnavatele základní a mateřské školy A, se sídlem XXXXX (dále jen „zaměstnavatel“). OIP požádala o pomoc ve věci odměňování a současně šikanózního jednání ze strany tehdejšího vedení zaměstnavatele. Stěžovatelka uvedla, že se vůči ní a také další kolegyni ředitelka dopouští bossingu pravděpodobně s cílem ukončit jejich pracovní poměr.

Stěžovatelka v březnu 2013 podala společně se svou spolupracovnicí H. Z., DiS. (dále jen „kolegyně“), inspektorátu práce podnět ke kontrole zaměstnavatele. Inspektorát práce provedl kontrolu, stěžovatelka však s jeho závěry nesouhlasila, proto se obrátila na ochránce. Namítala, že byt' na šikanózní jednání upozorňovala ve dvou podáních, obdržela v obou případech od inspektorátu „vyhýbavou“ odpověď nereagující na upozornění na šikanu. Inspektorát práce ji sice informoval o možnosti bránit se soudní cestou, pokud v budoucnu obdrží výpověď z pracovního poměru, k případnému provedení nové kontroly se však nevyjádřil. Pouze ji informoval, že obsah podnětu bude využit při následné kontrole (někdy v budoucnu).

A - Předmět šetření

Na základě podnětu stěžovatelky zahájil můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv¹ šetření postupu Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj při kontrole zaměstnavatele základní a mateřské školy A.

Ochránce se ve svém šetření zejména zaměřil na posouzení námítky stěžovatelky, že se inspektorát práce nezabýval jejím upozorněním na šikanózní jednání ze strany tehdejší ředitelky školy, a také na závěry OIP při kontrole ve věci odměňování zaměstnanců.

Za účelem komplexního posouzení případu si ochránce vyžádal od vedoucího inspektora JUDr. Jaromíra Elbela vyjádření a spisovou dokumentaci s cílem blíže objasnit průběh kontroly a legitimnost závěrů, které OIP učinil. Ochránce se také dotazoval, zda OIP po novém podání stěžovatelky s upozorněním na šikanu provede novou kontrolu u zaměstnavatele. Po svém uvedení do funkce jsem pokračovala v šetření podnětu.

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

B - Skutková zjištění

V podnětu ochránci stěžovatelka popsala jednání ředitelky školy vůči ní i její kolegyni. Sdělila také, že ona i její kolegyně byly převedeny do nižší platové třídy a byla jim upravena náplň práce, aniž by u nich došlo ke snížení pracovního úvazku, ke snížení počtu vzdělávaných dětí nebo úrovně výchovy či výuky dětí. Stěžovatelka v tomto jednání spatřovala porušování základních zásad pracovněprávních vztahů v otázkách nároků na spravedlivé odměňování a rovného přístupu k zaměstnancům. Ředitelka školy se dle stěžovatelky účelově svým jednáním snažila docílit toho, aby stěžovatelka i její kolegyně rozvázaly pracovní poměr. Její přesvědčení ještě více utužilo několik předchozích písemných upozornění a výtek ředitelky školy na porušení pracovních povinností, které však stěžovatelka nepovažovala za dostatečně konkrétní a vůbec ne závažná.

Na základě podnětu stěžovatelky provedl OIP kontrolu dne 6. 6. 2013 a 20. 6. 2013. Tentýž den byly stěžovateli předány písemné výsledky kontroly. Podle nich nezjistil OIP žádné pochybení zaměstnavatele v oblasti odměňování a současně upozornil stěžovatelku, že není kompetentní k uspokojování individuálních nároků zaměstnanců vůči zaměstnavateli. **Ve vyrozumění o výsledku kontroly se OIP nijak nezmínil o tom, zda a jak šetřil interpersonální vztahy a namítanou šikanu na pracovišti.**

Stěžovatelka společně se svou kolegyní zaslala v srpnu a září 2013 OIP další písemné podněty ke kontrole zaměstnavatele, které obsahovaly již zcela zřetelná upozornění na šikanu na pracovišti (podrobněji níže). Stěžovatelka jednání ředitelky označila přímo za tzv. bossing. Ze spisové dokumentace je patrné, že stěžovatelka opakovaně žádala OIP, aby zůstala v anonymitě. Na výše uvedená podání reagoval OIP dopisem ze dne 9. 9. 2013, z něhož je patrné, že podnětu ke kontrole šikany na pracovišti nevyhověl.

Po zahájení šetření obdržel ochránce v říjnu 2013 na základě výzvy **odpověď od vedoucího inspektora** JUDr. Jaromíra Elbela, doplněnou o spisovou dokumentaci. Vedoucí inspektor ve svém vyjádření odkázal na vyhotovený Záznam o průběhu kontroly² s dovětkem, že „*z uvedených dokladů jednoznačně vyplývají odpovědi na všechny dotazy, které ochránce v žádosti formuloval*“.

Z obdržené spisové dokumentace vyplývá, že dne 3. června 2013, **tzn. ještě před provedením kontroly**, doplnila kolegyně stěžovatelky telefonickou cestou jejich společný podnět u OIP. V doplnění již konkrétně poukázala na šikanu na pracovišti. V **dokumentu OIP**, obsahujícím záznam o kontaktování podatele podnětu,³ je zaznamenáno: „*Stěžovatelka uvádí, že přístup ze strany vedení v jednání k pracovnícím se zhoršil. Dnes byla udělena výtka za pozdě doloženou propustku při návštěvě lékaře. Ze strany vedení se neustále vyhledávají důvody o neplnění povinností zaměstnankyň – šikana?*“

² Záznam o průběhu kontroly ze dne 18. 10. 2013, č.j.:4034/4.50/13/7.4.

³ Záznam o kontaktování osoby, která zaslala podnět ke kontrole, ze dne 3. 6. 2013, č. j. 4034/4.50/13/7.4. Kontakt se uskutečnil telefonickou cestou.

Z protokolu o výsledku kontroly (dále jen „protokol“),⁴ který je součástí spisové dokumentace, vyplývá, že na základě podnětu paní H. byla kontrola provedena ve dnech 6. 6. 2013 a 20. 6. 2013. **Byla zaměřena (pouze) na odměňování (stanovení a přiznání platu).** Při kontrole si inspektorka vyžádala mimo jiné doklady týkající se stěžovatelky i její kolegyně, která podala podnět ke kontrole společně se stěžovatelkou a vykonávala stejný druh práce. V závěru protokolu byla v bodě protokolu s názvem „ostatní“ zmíněna také existence několika písemných upozornění na porušení pracovních povinností, která stěžovatelka a její kolegyně od ředitelky školy obdržely.

V písemné informaci o výsledku kontroly určené stěžovatelce OIP v návaznosti na telefonický kontakt ze dne 3. 6. 2013, vedený s její kolegyní, stěžovatelce sděluje, že provedl kontrolu u jejího zaměstnavatele, a doplňuje: „Zaměstnavatel Vám stanovil měsíční plat písemným platovým výměrem. Výše platu je stanovena podle ustanovení § 123 odst. 6 zákona č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Jste zařazena do 8. platové třídy, podle druhu práce sjednaného v pracovní smlouvě a stanovené v pracovní náplni pro výkon práce „učitelka MŠ“ ze dne 15. 1. 2013, účinné od 1. 2. 2013. Zařazení do 8. platové třídy je v souladu s ustanovením Nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, část Příloha – díl 2.16 Výchova a vzdělávání část 2.16.01 učitel bod 1. Vzdělávací a výchovná činnost směřující k získání vědomostí, dovedností a návyků dětí v mateřské škole podle vzdělávacího programu. Zaměstnavatel Vám vydal v souvislosti se změnou obsahu pracovní náplně nový písemný platový výměr, účinný od 1. 2. 2013, v němž je uvedena změna platové třídy, a z této změny i vyplývající změna výše platového tarifu. Při vydání změněného platového výměru postupoval zaměstnavatel podle ustanovení § 136 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Dne 15. 1. 2013 jste odmítla převzít novou pracovní náplň a platový výměr, o průběhu jednání provedl zaměstnavatel písemný záznam. Dokumenty nabyly účinnosti dne 1. 2. 2013.“

Při kontrole předložil zaměstnavatel písemná upozornění ze dne 7. 5. 2012 a 5. 6. 2013, týkající se porušení Vašich pracovních povinností s upozorněním na možnost ukončení pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Na závěr Vás upozorňujeme, že oblastní inspektorát práce nemůže v rámci svých kompetencí řešit uspokojování individuálních nároků zaměstnanců vůči zaměstnavateli, včetně vymáhání finančních pohledávek. Individuální nároky vůči zaměstnavateli, případně spory se zaměstnavatelem, je oprávněn řešit pouze příslušný soud.“

V podnětu, kterým se na OIP stěžovatelka obrátila, je skutečně uvedeno, že se stížnost týká postupu zaměstnavatele ve **věcech personálních a ve věci odměňování**. I z dalšího textu podnětu vyplývá, že **stěžovatelka stížností neřeší jen otázku odměňování, ale poukazuje i na „nestandardní“ jednání ředitelky**, konkrétně těmito slovy, cituji: „Domníváme se, že kroky ředitelky vůči nám jsou tendenční s cílem nás znechutit a donutit k odchodu ze zaměstnání. Tuto domněnku zdůvodňujeme předchozími úkony ředitelky, kdy jsme byly upozorněny

⁴ Protokol o výsledku kontroly ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9933/4.50/13/15.2.

na nekonkrétní nedostatky v souvislosti s výkonem zaměstnání se zmíněnou možností ukončení zaměstnaneckého poměru ze strany zaměstnavatele.“

Součástí spisové dokumentace OIP je i další podnět ke kontrole zaměstnavatele, který stěžovatelka poslala OIP dne 25. 8. 2013. Popisuje v něm znovu aspekty pracovněprávního vztahu mezi ředitelkou a jí i její kolegyní. V dopisu již konkrétně pojmenovává intenzitu jednání ředitelky, když píše o neustálém ponižování s tím, že jde o bossing.⁵

Spisová dokumentace OIP obsahuje také dokument, potvrzující **přijetí dalšího stížnostního e-mailu** v téže věci datovaného ke dni 3. 9. 2013. Stěžovatelka v něm žádá OIP o pomoc s řešením věci. Na tuto žádost reagoval OIP dopisem ze dne 9. 9. 2013, v němž uvedl, že orgány inspekce práce nejsou kompetentní k posouzení skutkových důvodů platnosti nebo neplatnosti tzv. kárných opatření (udělování výtek, upozorňování na porušení pracovní kázně atd.) zaměstnavatelů vůči zaměstnancům. Ve vyjádření je také uvedeno, že vzhledem k tomu, že poslední kontrola uvedeného zaměstnavatele na základě podnětu stěžovatelky proběhla ve dnech 6. 6. 2013 a 20. 6. 2013, využije inspektorát obsah obdrženého dopisu až v budoucnu při případné následné kontrole.⁶

Jak jsem poznamenala výše, vedoucí inspektor v odpovědi ochránci nereagoval na jím položené dotazy týkající se průběhu kontroly šikany na pracovišti. Ze spisové dokumentace, na kterou vedoucí inspektor odkázal, byly objektivně zjištělné pouze informace o průběhu a závěrech kontroly z měsíce června 2013 týkající se odměňování, ale komentář či jiné bližší informace k problematice neprovedení kontroly šikany v dokumentaci chyběly. Z tohoto důvodu byl v lednu 2014 znovu vedoucí inspektor požádán o konkrétní vyjádření k nevyhovění podnětu ke kontrole šikany na pracovišti.

Následně vedoucí inspektor poskytl v únoru 2014 toto písemné stanovisko: „Paní Z. a paní H. podaly dopisem ze dne 4. 3. 2013 stížnost na postup zaměstnavatele ve věcech personálních. Z tohoto podnětu plyne, že byly zařazeny do 8. platové třídy, stupeň 4, zároveň jim byla upravena náplň práce. V této souvislosti se obě domnívají, že ředitelka svým chováním a jednáním porušuje ustanovení § 1a a dále § 16 odst. 1 zákoníku práce (výhradně ve vztahu k odměňování) a dále, že kroky ředitelky jsou tendenční. Zároveň žádá o zachování anonymity. Ve stížnosti žádné 'upozornění na šikanu na pracovišti' explicitně vyjádřeno nebylo a případné nerovné zacházení nebo diskriminace se týkalo stanovení platu, pracovní náplně a plnění obecných práv a povinností při činnosti

⁵ Bližší popisuje: „Je na nás vyvíjen nesmyslný psychický nátlak a opravdu se to nedá vydržet, jsme s kolegyní úplně na dně se svými psychickými silami, nebojíme se toto nazvat šikanou na pracovišti. Stále dochází k nerovnému zacházení se zaměstnanci, paní ředitelka stále upřednostňuje pouze ty, kteří jí vyhovují. Podaly jsme také stížnost na inspektorát práce a ČSI. Ta naši stížnost vyhodnotila částečně za oprávněnou. Inspektorát práce sice prověřil náš požadavek ohledně snížení platů, ale tuto šikanu, na kterou jsme upozorňovaly, ne. Po těchto kontrolách paní ředitelka ještě více přitvrdila, dokonce po nás chce přepis třídní knihy. Na základě několika písemných výtek k plnění povinností dostala moje kolegyně výpověď. Myslíte si, že se dá v tomto prostředí normálně pracovat? Proto se s velkou důvěrou obracíme na Váš úřad a hledáme pomoc. S touto prosbou se na vás obracíme po rozhovoru s Kanceláří ombudsmana, kde nám bylo doporučeno sepsat tento dopis.“

⁶ Ve vyjádření však není bližší určení termínu vykonání následné kontroly. Dle aktuálních zjištění z telefonického hovoru se stěžovatelkou nebyla žádná následná kontrola zaměstnavatele již provedena.

vedoucích zaměstnanců zaměstnavatele. Kontrola byla provedena v červnu 2013 (viz Protokol ze dne 20. 6. 2013). Průběh kontroly a následné kroky jsou podrobně popsány v Záznamu z průběhu kontroly, který sepsala inspektorka provádějící kontrolu. Tento záznam Vám byl poslán současně s vyžádanou dokumentací.⁷ Kontrola byla provedena na základě písemného podnětu a podatelky podnětu byly následně konkrétně informovány písemně o výsledku kontroly. V částech, které nebyly podány písemně, byly obě informovány ústně a podrobně s nimi byly projednány. Další podněty, týkající se obecného tvrzení, které lze shrnout pod obavu z nerovného zacházení, byly doručeny až v září 2013. O přijetí podnětu byly obě podatelky informovány a nad rámec našich povinností (ale jako obvykle) byly informovány o promlčecí lhůtě týkající se případné žaloby na neplatnost rozvázání pracovního poměru. V oblasti případného nerovného zacházení nebylo možno, s ohledem na počet zaměstnanců kontrolované osoby zařazených do stejné nebo obdobné pracovní pozice, vybrat vhodný referenční vzorek (podatelkami podnětu byly fakticky vyloučeni ostatní). Určité náznaky, týkající se problematiky však vyplynuly z jednání se zástupcem zřizovatele. V tomto případě ani inspektorka, ani já nejsme oprávněni pochybovat o demokratičnosti průběhu a výsledku voleb do místní samosprávy.“

C - Hodnocení věci ochránkyní

Dle zákona o veřejném ochránci práv jsem oprávněna zabývat se podněty z oblasti zaměstnanosti a trhu práce, pokud se dotýkají činnosti správních úřadů působících v této sféře, tj. Úřadu práce České republiky, inspektorátů práce nebo Ministerstva práce a sociálních věcí. Naopak nemohu vstupovat do sporů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, neboť nejsem oprávněna šetřit soukromoprávní vztahy (vyjma podezření na diskriminaci).

C.1 Kompetence inspektorátu práce

Základní právní rámec činnosti inspektorátů práce vymezuje **zákon o inspekci práce**,⁸ který byl významně novelizován k 1. 5. 2014, a subsidiárně také **kontrolní řád**,⁹ který je účinný od 1. 1. 2014. Jak kontrolní řád, tak novelizace zákona o inspekci práce přinesly značné posílení pravomocí kontrolních pracovníků při výkonu kontroly. V daném případě inspektorát práce provedl kontrolu v roce 2013, kdy byl platný a účinný zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a nebyla ještě provedena novelizace zákona o inspekci práce. Postup inspektorátu práce tak budu posuzovat dle ustanovení zákona o inspekci práce ve znění účinném do 30. 4. 2014.

Inspektoráty práce podle zákona o inspekci práce kontrolují dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných pracovněprávních předpisů, zejména ze zákoníku práce,¹⁰ z kolektivních smluv v těch částech, které upravují individuální pracovněprávní nároky zaměstnanců (tzv. normativní část kolektivní smlouvy),

⁷ Zmíněný dokument však nebyl ochránci zaslán spolu se spisovou dokumentací. Ochránce ho obdržel na vyžádání až v únoru 2014.

⁸ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

a z interních předpisů zaměstnavatele. Zaměstnavateli, který porušil povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů, mohou ukládat sankce. Inspektoráty práce však nejsou oprávněny za jednotlivé zaměstnance vymáhat jejich individuální nároky vůči zaměstnavateli (tj. např. mzdové nároky) a nemohou o nárocích zaměstnanců autoritativně rozhodovat; tato úloha náleží výhradně soudům.

Zákon o inspekci práce zakotvuje škálu práv a povinností inspektorů,¹¹ které směřují k co možná nejpřesnějšímu zjištění stavu věci a napravení případných pochybení. Povinností orgánů inspekce práce **dle právní úpravy účinné v době provádění kontroly bylo zjistit skutečný stav věci a doložit kontrolní zjištění.**¹² Nový **kontrolní řád** stanoví zmíněnou povinnost kontrolujícímu obdobně, i když už ne tak striktně. Dle ustanovení § 9 písm. a) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly povinen zjistit **stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly** a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.

Považuji za důležité zmínit, že tuto zprávu vydávám s vědomím, že orgány inspekce práce jsou jedinými kontrolními orgány státu, které mohou z pozice správního úřadu prověřit situaci na pracovišti, a zajistit tak ochranu zaměstnanců před nerovným a nedůstojným zacházením či jejich šikanováním ze strany zaměstnavatele. **Ve vztahu k problematice daného případu jsou tedy inspektoráty práce povinny kontrolovat, zda zaměstnavatel postupuje v souladu s ustanoveními § 1a, § 16 odst. 1 a § 38 odst. 1 písm. a) zákoníku práce.**¹³

Z podnětu stěžovatelky také vyplynulo, že její kolegyně, která spolu s ní podala stížnost na jednání zástupce zaměstnavatele na OIP, obdržela nakonec výpověď z důvodu soustavného méně závažného porušování povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci. Je přinejmenším zvláštní, že tuto výpověď obdržela v časovém sledu po provedené kontrole v červnu 2013 a že všechny výtky ze strany ředitelky kromě jedné byly písemně stěžovateli předány až po odeslání podnětů na OIP a po provedení kontroly. Kolegyně stěžovatelky napadla ve lhůtě neplatnosti výpovědi u soudu a byla úspěšná. Soud rozhodl, že výpověď je neplatná.¹⁴

¹¹ Ustanovení § 7 a násl. zákona o inspekci práce.

¹² Dle ustanovení § 8 písm. g) zákona o inspekci práce a ustanovení § 12 odst. 1 zákona o státní kontrole.

¹³ Postupem OIP při šetření námítky šikany na pracovišti se již ochránce v minulosti několikrát zabýval (např. sp. zn. 5798/2013/VOP/ZO). Ve zprávě konstatoval, že předmětem kontroly OIP musí být k námitce podatele podnětu i bossing a šikana na pracovišti. Takovým jednáním může být porušen princip rovnosti v pracovněprávních vztazích a zaměstnavatel jím může nedovoleně zasáhnout do důstojnosti zaměstnance. Je-li toto jednání navíc spojeno s některým ze zakázaných důvodů, může jít o diskriminaci ve formě obtěžování [§ 4 odst. 1 písm. a) antidiskriminačního zákona]. Anonymizovaná verze zprávy je dostupná z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/prace_a_zamestnanost/Inspekce_prace/5798-2013-VOP-ZZ.pdf.

¹⁴ Soud konstatoval, že se žalované straně (zaměstnavateli) nepodařilo prokázat opodstatněnost výpovědi z pracovního poměru, neboť nedoložila, že by se zaměstnankyně soustavně dopouštěla méně závažného porušování pracovních předpisů.

C.2 Problematika šikany

Šikanou v pracovněprávních vztazích se označují všechny formy vytváření dlouhodobých nepřátelských a ponižujících vztahů na pracovišti.¹⁵ Jestliže je iniciátorem spolupracovník či spolupracovníci, jedná se o **tzv. mobbing**. Pokud nepřátelské a ponižující klima vytváří nadřízený, přičemž zneužívá své nadřazené pozice, hovoříme o **tzv. bossingu**.¹⁶ Bossing se může projevovat jako neodůvodněné nerovné zacházení s některými zaměstnanci, nepřiměřený postih zaměstnance, zadávání pracovních úkolů, jejichž splnění je pro zaměstnance nereálné, ukládání ponižujících úkolů, sociální izolace atp. Nadřízený zneužívá svého postavení k ponižení či zastrašení podřízeného. Takový nátlak může vést až k „dobrovolnému“ rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnance nebo naopak skončení pracovního poměru výpovědí pro porušení pracovní kázně danou zaměstnavatelem, přičemž projevem bossingu mohou být mimo jiné pravidelné marginální výtky k neplnění pracovních úkolů a povinností. Je nutné však zdůraznit, že **standardní užití pravomocí či oprávnění nadřízeného však nelze zaměňovat s bossingem**. Pokud tedy nadřízený např. neposkytne zaměstnanci benefit v podobě tzv. homeworkingu, neboť jeho pracovní výkon to neodůvodňuje, nelze hovořit o šikaně.

Problematika šikany na pracovišti **není přímo v zákoníku práce** upravena. Tento zákon však obsahuje několik ustanovení, která se jí významným způsobem dotýkají. Např. ustanovení § 1a obsahuje výčet základních zásad pracovněprávních vztahů.¹⁷ Dále dle ustanovení § 38 odst. 1 písm. a) je zaměstnavatel povinen od vzniku pracovního poměru přidělovat zaměstnanci práci podle pracovní smlouvy, vytvářet podmínky pro plnění jeho pracovních úkolů a dodržovat ostatní pracovní podmínky stanovené právními předpisy.

Zásadním způsobem se problematiku šikany dotýká ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce. Upravuje povinnost zaměstnavatelů zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání. **Zákoník práce tedy nestanoví výslovný zákaz šikany zaměstnanců ze strany jejich zaměstnavatelů**, namísto toho stanoví zaměstnavateli „aktivní“ povinnost zacházet se všemi zaměstnanci rovně a vytvářet jim stejné pracovní podmínky.

Projevem bossingu je neodůvodněné nerovné zacházení s některým podřízeným zaměstnancem (či zaměstnanci). V tomto směru se tedy § 16 odst. 1

¹⁵ Více informací k problematice šikany je možné nalézt na webu ochránce: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/sikana-na-pracovisti-mobbing-bossing-a-diskriminace/>. Šikaně, jejím formám a možnostem obrany se také věnuje následující článek: FETTER, R. W. Mobbing a bossing čili šikana na pracovišti – lze se proti nim bránit? In: epravo.cz [online]. 20. 4. 2011 [cit. 16. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/mobbing-a-bossing-cili-sikana-na-pracovisti-lze-se-proti-nim-branit-72092.html>.

¹⁶ Pro více informací k bossingu viz např.: CHROMÝ, Jakub. Násilí na pracovišti. Charakteristika, rizikové faktory, specifické formy a právní souvislosti. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 55–56.

¹⁷ Mezi ně patří také zásada zvláštní zákonné ochrany zaměstnance, zásada uspokojivých a bezpečných podmínek pro výkon práce, zásada řádného výkonu práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele a zásada rovného zacházení se zaměstnanci a zákaz diskriminace.

může vztahovat i na případy bossingu. Zaměstnavatel, který zachází se svým zaměstnancem méně příznivě, se dopouští správního deliktu, za který mu je možné uložit sankci podle zákona o inspekci práce.¹⁸

Po posouzení obsahu celé spisové dokumentace a podkladů poskytnutých stěžovatelkou s přihlédnutím k vyjádření vedoucího inspektora jsem **dospěla k následujícím zjištěním.**

Stěžovatelka už v **prvním podnětu** zaslaném OIP zmínila, že podává stížnost ve **věcech personálních i ve věci odměňování**. Uznávám, že tato formulace na první pohled nevypovídá zřetelně o námitce šikany. Při čtení podnětu dále je ale zřejmé, že stěžovatelka upozorňuje na nestandardní jednání ředitelky, a nejde pouze o stížnost na oblast odměňování. Upozornění na šikanu již lze jednoznačně vysledovat z telefonického doplnění ze dne 3. 6. 2013, tzn. ještě před provedením kontroly, a rovněž z e-mailových doplnění zaslaných OIP v srpnu 2013. Nemohu tak souhlasit se sdělením vedoucího inspektora, že *„další podněty, týkající se obecného tvrzení, které lze shrnout pod obavu z nerovného zacházení, byly doručeny až v září 2013“*.

Jako vysvětlení neprovedení důsledné kontroly ve všech bodech obsažených v podnětu neobstojí ani sdělení vedoucího inspektora: *„O přijetí podnětu byly obě podatelky informovány a nad rámec našich povinností (ale jako obvyčejně) byly informovány o promlčecí lhůtě týkající se případné žaloby na neplatnost rozvázání pracovního poměru. V oblasti případného nerovného zacházení nebylo možno, s ohledem na počet zaměstnanců kontrolované osoby zařazených do stejné nebo obdobné pracovní pozice, vybrat vhodný referenční vzorek (podatelkami podnětu byli fakticky vyloučeni ostatní).“*

Je nepochybné, že ve věcech šikany a nerovného zacházení má zásadní význam svědectví zaměstnanců (včetně bývalých) kontrolované osoby. Bez jejich dotazování lze namítanou šikanu velmi těžko prokázat. Uznávám, že pokud v daném případě byl na pracovišti školky už tak malý počet zaměstnanců, měl OIP ztíženou pozici. Tato skutečnost však v žádném případě nemůže vést k téměř automatickému závěru o neprošetření námitky šikany. Navíc u jejího prokazování není nutné, aby OIP pracoval pouze s kontrolním vzorkem pracovníků na srovnatelné pozici. Cílem kontroly je vhodným, dostupným a přiléhavým způsobem zjistit, zda k šikaně dochází, či nikoli.

Inspektorát práce se při kontrole vyhnul prověření problému, kvůli kterému se na něj stěžovatelka se svojí kolegyní opakovaně obrátily, tzn. prověření **námitky šikany ze strany zaměstnavatele, tedy námitky porušení zásady rovného zacházení podle § 16 odst. 1 zákoníku práce**. Porušení této zásady mělo dle stěžovatelky spočívat v bossingu, konkrétně v několika výtkách k plnění pracovních povinností nepřiměřených situací, v zadávání nesmyslných pracovních úkolů, v přehnané kontrole pracovních výkonů atd. OIP se při posuzování námitky šikany mohl opřít o celou řadu tvrzení stěžovatelky a o její písemnou komunikaci s ředitelkou školy, ze kterých bylo možné posoudit, zda se ředitelka vůči ní

¹⁸ Dle ustanovení § 11 a § 24 zákona o inspekci práce se přestupku či správního deliktu dopustí zaměstnavatel, který nezajistí rovné zacházení se všemi zaměstnanci.

nedopouští bossingu. Stěžovatelka OIP výslovně informovala o svém přesvědčení, že tak ředitelka jedná, aby ji přiměla ukončit pracovní poměr.¹⁹

Musím také poukázat na určité **vybočení OIP ze standardního způsobu vedení kontrolního spisu**. Mám konkrétně na mysli zpracování **záznamu o průběhu kontroly** ke dni 18. 10. 2013 (dále jen „záznam“), tzn. až poté, co byla dne 20. 6. 2013 ukončena kontrola, se statutárním zástupcem zaměstnavatele byl vypořádán protokol o kontrole a stěžovatelka byla 2x informována o výsledku kontroly a stanovisku OIP. **Rovněž zahájení šetření postupu OIP ochráncem předcházelo zpracování zmíněného záznamu.**

Ze skutečností zaznamenaných v tomto dokumentu by se mohlo zdát, že měl OIP tendenci se posléze námitkou šikany zabývat,²⁰ ovšem obsah a závěry záznamu svědčí o opaku. V záznamu mimo jiné inspektorka uvádí: *„Dál si ředitelka školy postěžovala na problémovou spolupráci s učitelkami mateřské školy. Uvedla, že opakovaně žádala o součinnost, neboť ona je jejich nadřízená a tedy musí být předem informována o všech probíhajících akcích, které musí schválit (týkalo se svévolného organizování výletu, besídek, schůzek s rodiči), o dodržování pracovní doby, pozdní příchody, návštěvy lékaře v době, kdy je třeba být na pracovišti s dětmi atd. Zaměstnankyně si řídí svoji práci samy, snaží se obcházet vedení, a pokud jsou na to upozorněny, tak to považují za šikanu, diskriminaci a útoky na jejich osoby. Vedení školy po opakovaných ústních výtkách přistoupilo na formu písemných upozornění. Tato upozornění byla ředitelkou při kontrole předložena. Po těchto poskytnutých informacích požádala ředitelka o možnost, aby se mohla inspektorka se zaměstnankyněmi osobně sejit a vysvětlit jim, že ona postupovala a postupuje podle platných právních předpisů. Dále o vysvětlení jejího práva na vedení mateřské školy, kdy učitelky nechápou a odmítají spolupráci se základní školou a dožadují se oddělení základní a mateřské školy. Inspektorka souhlasila a bez doprovodu ředitelky (z důvodu zachování soukromí a s ohledem na podmínku zachování mlčenlivosti) odešla na pracoviště MŠ“.* Inspektorka zde upozorňuje na skutečnost, že obě stěžovatelky trvaly na zachování mlčenlivosti a této podmínce byl podřízen i postup při kontrole.

Inspektorka provádějící kontrolu až v tomto záznamu doplňuje: *„Z pohledu kontroly provedené v rámci kompetencí inspektorátu práce nelze jednání ředitelky školy považovat za 'šikanu, diskriminaci či bossing'. Jednalo se pouze o důslednou kontrolu plnění povinností zaměstnankyň s okamžitým upozorněním na zjištěná porušení.“*

Dle ustanovení § 301 písm. a) zákoníku práce jsou zaměstnanci mimo jiné povinni plnit pokyny nadřízených, ovšem musí jít o pokyny vydané v souladu s právními předpisy a týkající se vykonávané práce. Např. hlasitější hovor

¹⁹ Typickým projevem bossingu je zadávání úkolů, o kterých zaměstnavatel ví, že je zaměstnanec bude schopen plnit jen s obtížemi, dále nadměrné zatěžování zaměstnance, které si klade za cíl zaměstnance ponížit a zlomit jeho sebedůvěru a dosáhnout toho, aby zaměstnanec „dobrovolně“ ukončil svůj pracovněprávní vztah, popř. aby naplnil výpovědní důvod upravený v § 52 odst. 1 písm. f) zákoníku práce, tedy aby jeho pracovní výsledky mohly být označeny za dlouhodobě neuspokojivé.

²⁰ V záznamu inspektorka zmiňuje, že postup ředitelky školy vnímají stěžovatelky jako jejich úmyslné poškození s cílem ukončení jejich pracovního poměru.

zaměstnance při roztržce se zaměstnavatelem lze stěží hodnotit jako porušení pracovních povinností. Takovým pohledem však OIP daný podnět neproověřil.

Jak jsem uvedla výše, doplněné závěry jsou obsažené pouze v **záznamu o průběhu kontroly** z října 2013 a nijak se nepromítly do protokolu o kontrole a do vyrozumění o výsledku kontroly, které stěžovatelka obdržela nejen bezprostředně po kontrole, ale také po dalším podání podnětu v září 2013. V této souvislosti konstatuji, že OIP nesplnil zákonem stanovenou povinnost **zjistit skutečný stav věci a v informaci o výsledku kontroly se vyjádřit ke všem bodům podnětu a vysvětlit stěžovatelce všechny relevantní skutečnosti**.

Není mi známo, z jakého důvodu obsahuje kontrolní spis OIP informace o průběhu kontroly datované ke dni 18. října 2013, když kontrola byla prokazatelně ukončena dříve. Samotný průběh kontroly je třeba zdokumentovat v takovém rozsahu a čase, aby všechny zjištěné informace o provedené kontrole a postup OIP při kontrole byly zaznamenány **ještě před uzavřením kontroly**. Jen takové informace mohou být relevantní pro závěry přijaté OIP.

Uvedený postup OIP je z dnešního pohledu v rozporu s **metodickým pokynem generálního inspektora Státního úřadu inspekce práce č. 2/2014**, ze dne 31. ledna 2014 (dále také „metodický pokyn“). Dle něj je nutné zabývat se při kontrole celým obsahem podnětu ke kontrole a v informaci o výsledku kontroly vysvětlit podateli všechny relevantní skutečnosti. Metodický pokyn dále stanoví, že z kontrolního spisu musí být patrný všechny zjištěné informace o provedené kontrole. Tento metodický pokyn byl přijat až v době po provedení kontroly u zaměstnavatele, nicméně výše uvedené **požadavky na postup inspekčních orgánů odpovídají tzv. principům dobré správy**, konkrétně **principu přesvědčivosti, efektivnosti, otevřenosti a vstřícnosti**,²¹ na jejichž dodržování já i moji předchůdci již dlouhou dobu apelujeme.

Zákon o inspekci práce ukládá inspektorátům práce, aby poskytovaly zaměstnavatelům a zaměstnancům bezúplatně základní informace a poradenství týkající se ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek.²² Stěžovatelka se na inspektorát práce obrátila především s žádostí o pomoc v situaci, kdy byla s kolegyní vystavena bossingu. Inspektorát práce namísto toho, aby se od samého počátku důsledně zabýval namítanou šikanou a využil k tomu přílehlavé metody šetření, odkázal po provedené kontrole stěžovatelku na soudní řízení, pokud obdrží výpověď.

C.3 Problematika odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě (podmínky změny platového tarifu)

Stěžovatelka ve svém podnětu OIP namítala také pochybení zaměstnavatele ve sféře odměňování.

²¹ Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 14. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

²² Na základě ustanovení § 5 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce.

Odměňování zaměstnance zaměstnavatele, kterým je školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí podle § 124 školského zákona,²³ se řídí zákoníkem práce.²⁴

Z pohledu určování platu je východiskem ustanovení § 122 zákoníku práce, dle kterého plat zaměstnancům (pedagogickým pracovníkům) určuje zaměstnavatel (ředitel školy), a to podle zákoníku práce, nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, příp. vnitřního předpisu vydaného zaměstnavatelem.

Zásadně je výše platového tarifu určena třemi aspekty. Jsou jimi platová třída, platový stupeň a stupnice platových tarifů.

Pro zařazení zaměstnance do platové třídy je rozhodující **druh práce sjednaný v pracovní smlouvě**. Zaměstnanec má být zařazen do té platové třídy, ve které je v tzv. **katalogu prací**²⁵ uvedena **nejnáročnější práce**, již má zaměstnanec vykonávat.²⁶ Pokud není možné identifikovat nejnáročnější práci přímo z druhu vykonávané práce, potom je možné ji samostatně vymezit v pracovní náplni zaměstnance. Platový stupeň je odvislý od délky započitatelné praxe. Třetím aspektem určení konečné výše platového tarifu je stupnice platových tarifů stanovená rovněž nařízením vlády č. 564/2006 Sb.

Stěžovatelka v podnětu inspektorátu práce nesouhlasila se snížením platové třídy. Konkrétně uvedla: „*Posledním platovým výměrem ze dne 15. 1. 2013, který nám byl vyhlášen a následně předán ředitelkou školy, jsme byly zařazeny do 8. platové třídy, stupeň 4, a současně byla upravena naše náplň práce, kde došlo k vypuštění pasáže o tvorbě ŠVP. Tímto krokem došlo k podstatnému snížení naší mzdy, aniž by došlo ke snížení pracovního úvazku, počtu vzdělávaných dětí nebo úrovně výchovy či výuky dětí. Část našich kompetencí týkajících se tvorby (ne však aplikace) ŠVP byla přenesena na nově vytvořenou funkci vedoucí mateřské školky.*“

Inspektorát práce při prověřování námitky pochybení zaměstnavatele v odměňování **konstatoval, že zaměstnavatel při změně platové třídy postupoval v souladu se zákonem.**

S názorem OIP se v tomto případě neztotožňuji. Zařazování do platových tříd probíhá, jak již bylo výše zmíněno, na základě nejnáročnější práce, kterou zaměstnanec pro zaměstnavatele vykonává. Tyto druhy práce jsou upraveny v katalogu prací (viz nařízení vlády č. 222/2010), který v oddíle B., části 2., uvádí jako požadavky pro zařazení do **8. platové třídy pro druh práce učitel: „Vzdělávací**

²³ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Ustanovení § 109 odst. 3 zákoníku práce.

²⁵ Nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů. Katalog prací je přílohou nařízení vlády.

²⁶ Ustanovení § 123 odst. 2 zákoníku práce.

a výchovná činnost směřující k získávání vědomostí, dovedností a návyků dětí v mateřské škole podle vzdělávacího programu.“²⁷

Pro zařazení do **9. platové třídy** pro **druh práce učitel** pak katalog prací vymezuje mimo jiné tuto činnost: „*Tvorba vzdělávacího programu třídy mateřské školy. Aplikace vzdělávacích a výchovných metod včetně případné individuální práce s dětmi se speciálními vzdělávacími potřebami.*“²⁸

Pracovní smlouvou měla stěžovatelka sjednán pracovní poměr s druhem práce učitelka. Bližší určení sjednaného druhu práce pak zaměstnavatel vymezil v pracovní náplni, jejíž součástí byla tvorba tzv. školního vzdělávacího programu (dále jen „ŠVP“).²⁹ V nové pracovní náplni, kterou stěžovatelka obdržela v lednu 2013, sice absentuje výslovné uvedení tvorby ŠVP, nicméně v části Pracovní, organizační a výchovně vzdělávací záležitosti je uvedeno, že „věnuje dostatek individuální péče všem dětem, zejména dětem z málo podnětného prostředí, dětem se zdravotním postižením“, což by mohlo odpovídat náročnosti činnosti „*Aplikace vzdělávacích a výchovných metod včetně případné individuální práce s dětmi se speciálními vzdělávacími potřebami*“, která je již ohodnocena platovou třídou 9 (viz výše). Stěžovatelka v podnětu OIP také uvádí, že se po zařazení do nižší platové třídy a změně náplně práce i **nadále fakticky podílí na zpracování ŠVP pro dílčí časová období i samozřejmě i na jejich aplikaci.**

Stěžovatelka byla se svojí kolegyní pověřena **vypracováváním ŠVP na školní rok 2012/2013** pedagogickou poradou konanou dne 27. 6. 2012. Zpracování ŠVP odpovídalo jejímu zařazení do 9. platové třídy. V **důsledku organizační změny a úsporných opatření**³⁰ zaměstnavatel rozhodl o změně pracovní náplně, a tudíž i o snížení platu. Nový platový výměr, kterým byla i se svojí kolegyní zařazena na základě změny náplně práce do 8. platové třídy (byla jí odebrána tvorba ŠVP), jí byl předán dne 15. 1. 2013 s účinností od 1. 2. 2013. Tzn., že ke změně došlo ještě v **průběhu školního roku 2012/2013**. Nadále však stěžovatelka aplikovala při své činnosti ŠVP, který vytvořila a ve kterém proběhlo pouze několik formálních změn, přičemž nový ŠVP byl zpracován až pro další školní rok.

Organizace školního roku v **mateřských školách** je upravena ve vyhlášce č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů. Stejně jako dle školského zákona začíná v mateřských školách školní rok 1. září a končí 31. srpna následujícího kalendářního roku.

V daném případě tedy školní rok započal dne 1. 9. 2012 a skončil dne 31. 8. 2013. Je zde tedy určitá nesrovnalost v tom, že ŠVP, který stěžovatelka vypracovala, byl téměř v nezměněné podobě využíván do srpna 2013, kdežto ohodnocována za jeho zpracování byla pouze do ledna 2013. V tomto směru by se

²⁷ Katalog prací - díl 2.16 Výchova a vzdělávání, část 2.16.01 učitel, 8. platová třída, bod 1

²⁸ Katalog prací - díl 2.16 Výchova a vzdělávání, část 2.16.01 učitel, 9. platová třída, bod 1

²⁹ Blíže ustanovení § 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Tak písemně zdůvodňuje ředitelka školy přearazení stěžovatelky do nižší platové třídy.

mohlo jednat o porušování základních zásad pracovněprávních vztahů, např. zásady spravedlivého odměňování zaměstnance uvedené v § 1a písm. c) zákoníku práce.

Na první pohled by se mohlo zdát, že v daném případě stěžovatelka v důsledku změny náplně práce nadále již formálně nevytvářela školní vzdělávací program pro třídu mateřské školy, čímž přestala naplňovat alespoň jednu z podmínek pro přiznání 9. platové třídy. Při hodnocení postupu zaměstnavatele při této změně měl však OIP důsledně posoudit, zda i nadále stěžovatelka s kolegyní nevykonávaly některou ze zbývajících „náročných“ prací uvedených v 9. platové třídě, a nesplňovaly tak podmínku pro zařazení do 9. platové třídy. OIP neprověřil, zda faktický stav po snížení platové třídy stěžovatelky, kdy pokračovala v tvorbě dílčích písemných podkladů pro ŠVP a také se podílela na aplikaci vzdělávacích a výchovných metod včetně případné individuální práce s dětmi se speciálními vzdělávacími potřebami, není v rozporu s postupem zaměstnavatele, který stěžovatelku zařadil do 8. platové třídy, navíc ještě v průběhu školního roku.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se **OIP dopustil pochybení**, jelikož se v rámci kontroly nezabýval důsledně celým obsahem podnětu ke kontrole, konkrétně námitkou stěžovatelky týkající se bossingu na pracovišti. Skutečnost, že v podnětu stěžovatelka výslovně neoznačila postup zaměstnavatele jako šikanu, ani skutečnost, že u zaměstnavatele pracuje pouze několik zaměstnanců, a podmínky pro šetření namítané šikany jsou tak ztíženy, nemohou být důvodem, aby orgán inspekce práce rezignoval na své povinnosti svěřené mu zákonem a podnět stěžovatelky v tomto bodě zůstal neprošetřen. Při informování o výsledku kontroly se OIP rovněž dostatečně nevypořádal se všemi body podnětu ke kontrole a nevysvětlil stěžovatelce všechny relevantní skutečnosti.

Co se týká postupu OIP při kontrole zaměstnavatele zaměřené pouze na odměňování, rovněž zde jsem dospěla k přesvědčení, že **OIP pochybil**, neboť dostatečně a ve všech souvislostech neposoudil, zda pro zařazení do nižší platové třídy byly u stěžovatelky splněny zákonné podmínky, např. neprověřil, zda stěžovatelka po zařazení do nižší platové třídy nadále nevykonávala některou ze zbývajících „náročných“ prací uvedených v katalogu prací pro druh práce učitel v zařazení 9. platová třída, a nesplňovala tak podmínku pro zařazení do této vyšší platové třídy.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko. Zasílám ji stěžovatelce a rovněž vedoucí inspektorce Ing. Daně Horké, kterou žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě.

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