

Zpráva o šetření

ve věci podnětu pana Mgr. D. Š.

Dne 11. 12. 2014 jsem obdržela podnět Mgr. D. Š., bytem XXXXX, zaměstnance školy A (dále také „stěžovatel“), ve kterém si stěžoval na postup Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu (dále také „OIP“ či „oblastní inspektorát práce“). Z podání vyplývá, že jeho zaměstnavatel vydal pracovní řád obsahující ustanovení o povinné mlčenlivosti zaměstnanců o věcech, se kterými se seznámí při výkonu práce, přičemž porušení této mlčenlivosti bude podle pracovního řádu považováno za závažné porušení pracovní kázně. Stěžovatel měl za to, že toto ustanovení je v rozporu se zákoníkem práce, proto e-mailem ze dne 8. 12. 2014 podal podnět Oblastnímu inspektorátu práce pro hlavní město Prahu za účelem zjednání nápravy. V podnětu OIP také uvedl, že na situaci upozornil statutárního zástupce školy Mgr. P. Š. na jednání školské rady dne 23. 10. 2014, avšak bezvýsledně. OIP stěžovateli e-mailem ze dne 10. 12. 2014 odpověděl, že k takovému ustanovení vnitřního předpisu se podle zákoníku práce nepřihlíží a z tohoto důvodu nepovažuje OIP za důvodné provádět kontrolu, a rovněž nepovažuje za důvodné ukládat zaměstnavateli opatření, aby vypustil z vnitřního předpisu ustanovení, které je neplatné ex lege. Kromě toho, uvedení neplatného ustanovení do vnitřního předpisu nelze podřadit ani pod žádnou skutkovou podstatu správního deliktu, tedy zaměstnavatele nelze za tuto vadu vnitřního předpisu finančně postihnout.

A - Předmět šetření

Na základě výše popsaného podnětu jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv¹ zahájila ve věci šetření. Vedoucí oddělení rodiny, zdravotnictví a práce Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Petra Šuplerová vyzvala vedoucího inspektora dotčeného oblastního inspektorátu práce k vyjádření k podnětu stěžovatele a vysvětlení důvodu, pro který neprovedl kontrolu jeho zaměstnavatele.

B - Skutková zjištění

Dne 2. 3. 2015 jsem obdržela vyjádření vedoucího inspektora dotčeného oblastního inspektorátu práce, který neprovedení kontroly u zaměstnavatele stěžovatele zdůvodnil vysokou kapacitní vyčerpáností inspektorátu, kdy není v možnostech inspektorátu šetřit všechny podněty, které obdrží. Ve svém vyjádření uvedl následující skutečnosti.

„Pouze za období 1. 1. 2014 až 31. 8. 2014 obdržel inspektorát 1076 nových podnětů, přičemž do tohoto období byly další podněty převedeny z roku 2013, když

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

do 31. 12. 2013 nebyly vyřízeny. Z uvedených čísel je zjevné, že nápad podnětů je natolik značný, že je třeba pečlivě zvažovat, které podněty šetřeny budou (příčemž je snaha o maximalizaci počtu šetřených podnětů) a které lze vyřídit jiným způsobem.

Toto je pak i případ podnětu jmenovaného, z něhož plyne, že zaměstnavatel sice zřejmě má ve vnitřním předpisu zakotvenu povinnost odporující zákoníku práce, k níž se ovšem dle ustanovení § 305 odst. 1 zákoníku práce nepřihlíží, a která tedy nemůže mít vůči zaměstnancům žádné důsledky. Stejně tak by ani v případě skončení pracovního poměru či jiných důsledků spojených se stanovením povinnosti odporující zákoníku práce nebylo ze strany soudu a správních orgánů k takto neoprávněně stanovené povinnosti přihlíženo.

S ohledem na výše uvedené považuji za zřejmé, že inspektorát musí vyhodnocovat, které podněty jsou zásadního charakteru, a tedy je třeba je šetřit, když je evidentní, že vůči zaměstnancům dochází k porušování zákoníku práce, jež má na ně reálný dopad, a které podněty lze vyřídit vysvětlením podatelí, jako v tomto případě, kdy pochybení zaměstnavatele při vyhotovování vnitřního předpisu žádný účinek vůči zaměstnancům mít nemůže.“

C - Hodnocení věci ochránkyní

Podle ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv působím k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívám k ochraně základních práv a svobod. Moje působnost se tedy vztahuje i na oblastní inspektoráty práce jako orgány státní správy.

Pro posouzení postupu dotčeného oblastního inspektorátu práce považuji za vhodné se nejprve zaměřit na otázku, zda povinnost mlčenlivosti v případě stěžovatele vyplývá ze zákona. To je dále stěžejní pro závěr, zda je zaměstnavatel oprávněn uvedenou povinností zakotvit ve vnitřním předpisu (pracovním řádu).

Zákoník práce² hovoří o **povinné mlčenlivosti zaměstnanců** ve dvou situacích. Jednak zástupcům zaměstnanců a členům odborové organizace ukládá povinnost dodržovat mlčenlivost o důvěrných informacích a skutečnostech, o kterých se dozvedí při výkonu své funkce, pokud by porušením mlčenlivosti mohlo dojít k prozrazení utajovaných informací nebo porušení oprávněných zájmů zaměstnavatele či zaměstnanců³. V druhém případě se povinnost mlčenlivosti týká zaměstnanců institucí vyjmenovaných v ustanovení § 303 odst. 1 zákoníku práce, kterým jsou uloženy zvýšené povinnosti vůči jejich zaměstnavateli (např. Bezpečnostní informační služba, Vězeňská služba České republiky, Policie České republiky a další zaměstnanci ve veřejné sféře). A contrario pro zaměstnance v soukromé sféře tedy tato povinnost mlčenlivosti přímo stanovená není. Zvláštní povinnost mlčenlivosti zaměstnanců v určitých specifických odvětvích je stanovena některými zvláštními předpisy (např. zákonem o advokacii, daňovým řádem, zákonem o bankovních a poštovních službách a zákonem o státní kontrole).

² zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

³ ustanovení § 276 odst. 3 zákoníku práce

Lze tedy učinit závěr, že stěžovateli jakožto zaměstnanci školy A povinnost mlčenlivosti **nevyplývá ze zákoníku práce**. Obecná povinnost mlčenlivosti není uložena ani žádným z právních předpisů upravujících povinnosti zaměstnanců ve školství, **není tedy stanovena jako zákonná povinnost**. V takovém případě může být povinnost mlčenlivosti zaměstnance sjednána buď v pracovní smlouvě, případně v jiné smlouvě (např. dohoda o mlčenlivosti). Dobrovolnému převzetí povinnosti mlčenlivosti tímto způsobem zákoník práce nebrání.⁴ V případě stěžovatele však nenastala ani tato situace.

Pracovní řád je v souladu s ustanovením § 306 odst. 1 zákoníku práce zvláštním druhem vnitřního předpisu, který rozvádí ustanovení zákoníku práce podle zvláštních podmínek u zaměstnavatele, pokud jde o povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance vyplývající z pracovněprávních vztahů. Ustanovení § 305 odst. 1 zákoníku práce však **výslovně zakazuje, aby vnitřní předpis zakládal zaměstnanci zcela nové povinnosti, tedy povinnosti, které nemají oporu v žádném právním předpisu, nebo zkracoval jeho práva stanovená zákoníkem práce**.⁵ Takové další povinnosti lze založit pouze na základě smlouvy uzavřené mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (jak uvádím již výše), pokud to neodporuje kogentním ustanovením zákoníku práce a základním zásadám pracovněprávních vztahů. **Vnitřní předpis tedy nesmí ukládat povinnosti zaměstnancům nad rámec jejich zákonných, případně smluvně převzatých povinností**. Může rozvádět a specifikovat toliko povinnosti, které stanoví právní předpis či smlouva.

Ve zvláštním postavení jsou zaměstnavatelé, kterými jsou školy a školská zařízení zřizovaná Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí a dobrovolným svazkem obcí. Pro zaměstnance těchto zaměstnavatelů (včetně školy A) **je pracovní řád podle ustanovení § 306 odst. 5 zákoníku práce vydáván vyhláškou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy** (v dohodě s Ministerstvem práce a sociálních věcí). Tento právní předpis⁶ mezi stanovenými povinnostmi pedagogických pracovníků **povinnost mlčenlivosti nezmiňuje**⁷. Zákoník práce sice nevyklučuje (na rozdíl od předchozího zákoníku práce, účinného do 31. 12. 2006), aby zaměstnavatelé, na něž se vztahuje pracovní řád vydaný Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, další záležitosti upravili ještě ve vlastním pracovním řádu. Zde však rovněž platí, že zaměstnavatel tímto způsobem není oprávněn zaměstnanci ukládat povinnosti nad rámec jeho zákonných či smluvně převzatých povinností.

S přihlédnutím k výše uvedenému mám za to, že zaměstnavatel nebyl oprávněn stěžovateli uložit povinnost mlčenlivosti prostřednictvím vnitřního předpisu (pracovního řádu), a pokud tak učinil, **jednal v rozporu s ustanovením § 305 odst. 1 zákoníku práce**.

⁴ Takto sjednanou povinnost mlčenlivosti bych v případě pedagogických pracovníků vítala.

⁵ Tento princip vyplývá z ústavní zásady, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

⁶ vyhláška č. 263/2007 Sb., kterou se stanoví pracovní řád pro zaměstnance škol a školských zařízení zřízených Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí

⁷ Vydeme-li z předpokladu, že povinnost mlčenlivosti pedagogických pracovníků není zákonnou, resp. zákonem uloženou povinností, bylo by stanovení povinnosti mlčenlivosti v uvedené vyhlášce v rozporu s výše zmíněnou ústavní zásadou, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích.

Citované ustanovení § 305 odst. 1 zákoníku práce dále uvádí, že pokud se zaměstnavatel od zákazu (ukládat zaměstnancům povinnosti vnitřním předpisem nad rámec zákona nebo v rozporu s ním) odchýlí, k takovému jednání se nepřihlíží. Je třeba poznamenat, že „nepřihlížení“ znamená, že se jedná o tzv. **nicotné neboli zdánlivé právní jednání**, nikoli o jednání „neplatné ex lege“, jak ve své odpovědi stěžovateli uvedl inspektorát práce, čímž se dopustil terminologické nepřesnosti.⁸

Shrnu-li tedy výše uvedené, při hodnocení postupu oblastního inspektorátu práce v daném případě jsem dospěla k následujícím závěrům. Ačkoliv jsem si vědoma, že oblastní inspektorát práce není povinen na každý podnět reagovat vykonáním kontroly a kapacitní vytíženost orgánů inspekce práce je opravdu značná, nemohu souhlasit s tvrzením vedoucího inspektora o nedůvodnosti provedení kontroly a nedůvodnosti uložení opatření k nápravě, založené na tom, že k dotčenému ustanovení vnitřního předpisu se podle zákoníku práce nepřihlíží, neboť je „neplatné ex lege“. Pokud bych akceptovala toto vysvětlení, připustila bych, aby oblastní inspektorát práce rezignoval na svou základní úlohu, kterou je kontrola dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných pracovněprávních předpisů.

Jsem si rovněž vědoma toho, že uvedené jednání zaměstnavatele nelze podřadit pod žádnou skutkovou podstatu správního deliktu. Ani tato skutečnost však nemůže být akceptovatelným důvodem pro nevykonání kontroly. Ad absurdum by pak každé další protiprávní jednání zaměstnavatele, které by nešlo podřadit pod některou ze skutkových podstat správních deliktů, bylo vyloučeno ze státní kontroly. Oblastní inspektorát práce sice nemůže zaměstnavatele finančně postihnout (jak OIP správně sdělil stěžovateli), nicméně má v takových situacích (i s ohledem na své preventivní působení) možnost vykonat kontrolu, konstatovat porušení ustanovení zákoníku práce a uložit zaměstnavateli **opatření k odstranění zjištěného nedostatku** ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. To může být pro zaměstnance leckdy účinnější než případný následný finanční postih zaměstnavatele. Uložit opatření k odstranění zjištěného nedostatku však nelze bez vykonání kontroly.

Kromě toho, uložení opatření k odstranění zjištěného nedostatku by v tomto případě, dle mého názoru, bylo žádoucí i s ohledem na to, že ne každý zaměstnanec školy A (na rozdíl od stěžovatele) má povědomí o tom, že stanovená povinnost mlčenlivosti je ve vnitřním předpisu uložena nad rámec zákona, a tudíž tuto povinnost není povinen respektovat. I toto je důvod, pro který by měl oblastní inspektorát práce kontrolu stěžovatelova zaměstnavatele zařadit do plánu kontrol a následně konstatovat, že povinnost mlčenlivosti byla vnitřním předpisem uložena nad rámec zákona, čímž se zaměstnavatel odchýlil od zákazu uvedeného v ustanovení § 305 odst. 1 zákoníku práce, a uložit opatření k odstranění zjištěného nedostatku tak, aby kultivoval pracovní prostředí u zaměstnavatele a naplnil své zákonné poslání.

⁸ Zdánlivost neboli nicotnost právního jednání je taková vlastnost určitého projevu vůle, pro kterou lze projev vůle považovat **za právně bezvýznamný**. Právní jednání, které je zdánlivé, z právního pohledu neexistuje, a nemůže mít proto ani žádný normativní význam (tj. zakládat, rušit měnit subjektivní práva a povinnosti). Oproti výše uvedenému případu, pokud by například vnitřní předpis nebyl vydán písemně, nebo by byl vydán se zpětnou účinností, nebyl by nicotný, ale zcela nebo v dotčené části neplatný (ustanovení § 305 odst. 2 zákoníku práce). Následek neplatnosti se od nicotnosti liší tím, že právní jednání existuje, ale nezpůsobuje právní účinky právě z důvodu jeho neplatnosti.

K vyjádření vedoucího inspektora, že „*ani v případě skončení pracovního poměru či jiných důsledků spojených se stanovením povinnosti odporující zákoníku práce by ze strany soudu a správních orgánů nebylo k takto neoprávněně stanovené povinnosti přihlíženo*“, uvádím, že nicotným ustanovením dotčený zaměstnanec, který by neměl o nicotnosti části pracovního řádu povědomí, a byl by s ním v souladu s nicotným ustanovením rozvázán pracovní poměr pro závažné porušení pracovní kázně⁹, by se nejprve musel sám obrátit na soud. Takovým situacím by měl OIP v rámci svého preventivního působení předcházet, a to právě prostřednictvím uložení opatření k odstranění nedostatku zjištěného při kontrole.

V neposlední řadě při hodnocení postupu oblastního inspektorátu práce nemohu také odhlédnout od skutečnosti, že před podáním podnětu oblastnímu inspektorátu práce stěžovatel na situaci upozornil statutárního zástupce školy Mgr. P. Š. na jednání školské rady dne 23. 10. 2014, avšak k nápravě ze strany zaměstnavatele nedošlo. Tato skutečnost byla oblastnímu inspektorátu práce známa, přesto byl nečinný a kontrolu, jejímž vyústěním by bylo uložení opatření k odstranění zjištěného nedostatku, nevykonal.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu **dopustil pochybení spočívajícího v nečinnosti**, tedy v nezařazení kontroly zaměstnavatele Mgr. D. Š. do plánu kontrol oblastního inspektorátu práce.

Zprávu o šetření zasílám JUDr. Luboši Záveskému, pověřenému zastupováním vedoucího inspektora dotčeného oblastního inspektorátu práce, a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěnému pochybení a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

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

⁹ Terminologie z předchozího zákoníku práce, účinného do 31. 12. 2006.