

Zpráva o šetření

ve věci diskriminace z důvodu rodičovství ve služebním poměru

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan Z. B. (dále jen „stěžovatel“) se stížností na diskriminaci v oblasti služebního poměru z důvodu péče o nezletilé dítě, a také na šikanu ze strany svého nadřízeného, vedoucího Obvodního oddělení policie kraje X. (dále jen „Obvodní oddělení“), npor. Mgr. V. Š. (dále jen „vedoucí“).

A - Předmět šetření

Dne 5. 6. 2013 zahájil veřejný ochránce práv, toho času JUDr. Pavel Varvařovský, ve věci šetření podle § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. V rámci svého šetření se snažil posoudit, zda byl stěžovatel v rámci služebního poměru diskriminován z důvodu rodičovství a zda existují důkazy o takovém jednání, které by bylo možné předložit soudu či jinému orgánu veřejné moci k řešení. Zaměřil se především na zjištění, zda bylo se stěžovatelem skutečně zacházeno vůči kolegům ve srovnatelné situaci rozdílně, a to zejména pokud jde o rozdělení nočních služeb, frekvence kontrol a kontrolních míst v rámci instruktáží, způsob vedení řízení o kázeňském přestupku se stěžovatelem a způsob řešení stížnosti. V případě zjištěného rozdílného zacházení šetření vedlo ke zjištění důvodu rozdílného zacházení, tedy zda důvod spočíval právě v rodičovství a povinnostech k rodině.

S účinností od února 2014 jsem se ujala konečného vyřízení podnětu a předkládám stěžovateli a Krajskému ředitelství policie kraje X. následující zprávu o šetření, která je naplněním úkolu, jenž je ochránci svěřen v ustanovení § 1 odst. 5 a § 21b písm. a) zákona o veřejném ochránci práv. V rámci působnosti svěřené mi v ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem se zabývala vedle námítky diskriminace také otázkou, zda jednání vedoucího bylo v souladu s právem, odpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy.

B - Skutková zjištění

B.1 Sdělení stěžovatele

Stěžovatel ve svém podání namítal nepříznivé jednání ze strany vedoucího, které mělo být motivováno tím, že stěžovatel čerpal služební volno za účelem péče o nezletilé dítě. Vedoucí proto měl užívat vůči stěžovateli různých forem nátlaku. Konkrétně mělo jít o **mimořádně časté kontroly stěžovatele při výkonu služby, nadměrné zařazování stěžovatele do nočních služeb, vylučování stěžovatele z mimoslužebních společenských událostí**, stanovování **obtížnějších náplní služby** stěžovateli a snahu o **znevážení stěžovatele mezi kolegy**, a to formou vedení bezdůvodného kázeňského řízení. Přitom počínání nadřízeného mělo být schvalováno vedoucím Územního odboru Z. Ing. Bc. J. K. (dále jen „vedoucí územního odboru“), což stěžovatel usuzuje z toho, že vedoucí územního odboru neadekvátně projednal jeho stížnost (z 27. února 2012) na vedoucího. Podle sdělení stěžovatele vedoucí územního odboru projednal jeho stížnost dne 15. března 2012

ústně za přítomnosti vedoucího a dalších policistů. Při té příležitosti stěžovateli sdělil, že jeho další spolupráce s vedoucím není možná, a proto mu doporučil, aby si požádal o přeložení. Uvedl také, že jeho žádosti vyhoví, ovšem pouze při přeložení na práci spadající do nižší platové třídy.

Obtížnější náplň služby stěžovatel spatřuje ve stanovování více kontrolních míst v instruktážích pro službu. Na podporu svých tvrzení předložil ochránci listy o instruktážích z období února až března 2012 týkající se ve dvou případech jeho a v devíti případech kolegů. Z těchto materiálů plyne, že stěžovatel měl v průměru stanoveno 9,5 kontrolních míst, zatímco kolegové měli průměrně určeno pouze 4,2 kontrolních míst.

Stěžovatel doplnil také úřední záznam ze dne 24. února 2012, č. j. abc , který pojednává o zadržení podezřelé osoby a provedení bezpečnostní prohlídky, při níž byly podezřelému odebrány planžety z kobercových nožů a sekera. Podezřelému byla provedena bezpečnostní prohlídka také na Obvodním oddělení, a přitom mu byly odebrány další, blíže nespecifikované, věci. Právě neprovedení bezpečnostní prohlídky mělo být dle stěžovatele důvodem pro zahájení kárného řízení.

Stěžovatel také uvedl, že byl znevýhodněn v oblasti **odměňování**, neboť mu měl být v roce 2008 bezdůvodně snížen osobní příplatek a v závěru roku 2008 mu byl neadekvátně dorovnan dříve snížený plat.

B.2 Vyjádření ředitele Krajského ředitelství

V rámci šetření byl vyzván ředitel Krajského ředitelství policie kraje X. plk. Mgr. O. T. (dále jen „ředitel“), aby se k věci vyjádřil a odpověděl na konkrétní otázky týkající se stěžovatelových námitek. Ředitel byl také požádán o předložení osobního spisu stěžovatele. Tento dokument ale odmítl zpřístupnit s odkazem na ustanovení § 202 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o služebním poměru“). Ředitel ve své odpovědi ze dne 25. července 2013 popřel, že by docházelo k diskriminaci ze strany vedoucího a odpověděl na některé otázky. Vůbec nezmínil problematiku odměňování, ani se blíže nevyjádřil k možné srovnatelné situaci ostatních kolegů (tedy ani nedoložil jejich situaci).

K **nadměrnému počtu kontrol** stěžovatele ředitel uvádí, že je třeba rozlišovat kontroly prováděné při vyslání hlídky do terénu, které je vedoucí útvaru povinen provést vždy před odchodem hlídky a na druhé straně kontroly prováděné náhodně během výkonu služby. Podle názoru ředitele nedošlo v případě stěžovatele k nadměrnému kontrolování. K objasnění této otázky poskytl ochránci seznam provedených kontrol policistů ve službě za období od 1. ledna 2011 do 26. května 2012. Z poskytnutého seznamu náhodných kontrol vyplývá, že stěžovatel byl ve sledovaném období nadprůměrně kontrolován. Ovšem ve sledovaném období byly ještě další dvě osoby kontrolovány přímo vedoucím stejně často jako stěžovatel. Z celkového počtu kontrol, tj. kontrol provedených jak vedoucím, tak jinými osobami, plyne, že pět osob bylo kontrolováno ještě vícekrát než stěžovatel. Blíže k tomu následující tabulka:

Tabulka č. 1

Provedené kontroly od 1. 1. 2011 do 26. 5. 2012

kontrolovaný	kontroly provedené vedoucím	kontroly provedené celkem
Policista 1	1	1
Policista 2	1	1
Policista 3	2	2
Policista 4	2	2
Policista 5	1	2
Policista 6	3	3
Policista 7	3	3
Policista 8	2	3
Policista 9	3	4
Policista 10	2	4
Policista 11	4	5
Policista 12	4	5
Policista 13	4	5
Policista 14	4	5
Policista 15	4	5
Policista 16	1	5
Policista 17	5	6
Policista 18	4	6
Stěžovatel	7	7
Policista 19	3	7
Policista 20	7	8
Policista 21	5	8
Policista 22	8	9
Policista 23	7	9
Policista 24	6	9

Pozn.: Žlutě označený řádek představuje medián (střední hodnotu) a v tomto případě i modus (nejčastější prvek) souboru.

Dále jsem se zabývala otázkou, zda stěžovatel nebyl kontrolován v nepřiměřeně krátkých intervalech. K tomu blíže následující tabulka zobrazující rozestupy jednotlivých kontrol ve sledovaném období. :

Tabulka č. 2

Stěžovatel	(dny)	Policista 20	(dny)	Policista 23	(dny)
12. 3. 2011	70	30. 1. 2011	29	12. 3. 2011	71
20. 3. 2011	8	1. 6. 2011	122	18. 6. 2011	98
31. 5. 2011	72	19. 8. 2011	79	19. 6. 2011	1
19. 8. 2011	80	15. 10. 2011	12	21. 8. 2011	82
15. 10. 2011	57	16. 12. 2011	62	28. 12. 2011	129
26. 11. 2011	42	28. 12. 2011	12	5. 3. 2012	67
5. 3. 2012	99	11. 3. 2012	73	10. 3. 2012	5

Pozn. 1: V prvním sloupci jsou uvedena data kontrol a v druhém počet dní, který mezi jednotlivými kontrolami uplynul.

Pozn. 2: Pro srovnání byli vybráni policisté, kteří byli stejně jako stěžovatel ve sledovaném období kontrolováni vedoucím sedmkrát.

Pozn. 3: Výchozím datem, od něhož je počítán první rozestup, je 1. leden 2011, tj. počátek sledovaného období.

Časové rozestupy mezi kontrolami stěžovatele byly 8, 42, 57, 70, 72, 80 a 99 dnů, což činí průměrný rozestup 61 dnů. Policista č. 20 byl kontrolován v rozestupech 12, 12, 29, 62, 73, 79 a 122 dnů, což činí průměrný odstup kontrol 56 dnů. Policista č. 23 byl kontrolován v rozestupech 1, 5, 67, 71, 82, 98 a 129 dnů, což činí průměrný rozestup kontrol 65 dnů. Z těchto údajů mám za to, že časové rozestupy mezi jednotlivými kontrolami stěžovatele nejsou ve srovnání se stejně kontrolovanými osobami nijak mimořádné, neboť tyto osoby byly kontrolovány ve srovnatelných časových rozestupech. Domnívám se proto, že stěžovatel nebyl znevýhodněn tím, že by časový odstup jednotlivých kontrol byl výjimečně krátký.

Pokud jde o tzv. **instruktáže**, vyjádřil se ředitel, že je povinností vedoucího útvaru seznámit každou vysílanou hlídku s úkoly, které bude vykonávat, provést kontrolu vybavenosti a strojenosti hlídky. Instruktáže nepředstavují zvýšenou kontrolní činnost, ale každodenní činnost vedoucího oddělení.

K namítanému **vyčleňování z mimoslužebních společenských akcí** s kolegy stěžovatel uvádí, že měl na tuto dobu jako jediný v oddělení nařízenou 24 hodinovou službu. Ředitel ve svém vyjádření toto tvrzení zpochybnil a uvedl, že v daném obvodu je služba vykonávána nepřetržitě, tzn., že nejen během mimoslužebních společenských akcí, ale i během svátků, vždy někdo slouží a nepovažuje to proto za projev šikany ze strany vedoucího.

Vedoucí se rovněž měl dopustit **znevažování** osoby stěžovatele, a to především tím, že proti stěžovateli měl bezdůvodně **zahájit kázeňské řízení**. Stěžovateli nebylo známo, že by řízení bylo zahájeno také vůči kolegovi z hlídky. K tomu poskytl ředitel záznamy jak o samotném kázeňském řízení, tak událostech, jež mu předcházely. Z těchto dokumentů vyplývá, že dne 24. února 2012 došlo k zadržení osoby podezřelé, přičemž podle tvrzení stěžovatele byla tato osoba před umístěním do cely prohledána jeho kolegou na příkaz stěžovatele, avšak podle tvrzení vedoucího a ředitele byla tato osoba prohledána až na příkaz vedoucího. Ředitel poskytl dva protokoly o zadržení podezřelé osoby, přičemž první, označený slovem „neplatný“, odpovídá tvrzení stěžovatele, a druhý, označený slovem „platný“, odpovídá tvrzení vedoucího a ředitele. Údajné neprovedení prohlídky zadržené osoby považoval vedoucí za hrubé porušení povinností, o čemž svědčí předložený záznam o sdělení významné negativní události. Vedoucí tak dne 27. února 2012 učinil kroky směřující k zahájení kázeňského řízení se stěžovatelem. Z tvrzení ředitele a poskytnutého záznamu o kázeňském řízení vyplývá, že tato věc byla uzavřena dne 29. února 2012, a to bez uvedení bližších podrobností, což odpovídá tvrzení stěžovatele, že řízení bylo po dvou dnech „stornováno“. Ovšem o údajném neprovedení prohlídky zadržené osoby byl proveden *Záznam negativní významné události*, který však stěžovatel odmítl převzít. Tento záznam je podle ředitele běžným řešením drobných pochybení policistů. Podle tvrzení stěžovatele, bylo jediným účelem kázeňského řízení znevažít ho před kolegy.

Pokud jde o námitku **nedostatečného vyřízení stížnosti**, z podnětu stěžovatele vyplývá, že stížnost s ním byla ústně projednána dne 15. března 2012 vedoucím Územního odboru za přítomnosti vedoucího. Jako závěr projednání stížnosti vedoucí Územního odboru stěžovateli nabídl přeložení k jinému územnímu útvaru, ale pouze na pozici spadající do nižší platové třídy. Tyto závěry potvrzuje vyjádření ředitele i *Záznam o projednání stížnosti*, č. j. xxx. Na tento postup reagoval stěžovatel tím, že požádal o ukončení služebního poměru, neboť se cítil šikanován vedoucím a uvedený způsob projednání stížnosti považoval za nedostatečný až ponižující.

B.3 Místní šetření

Vzhledem k tomu, že odpověď ředitele se nevypořádala se všemi předloženými dotazy, považovala jsem za vhodné provést také místní šetření na Obvodním oddělení. Toto místní šetření provedli zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv dne 20. října 2014 za přítomnosti vedoucího a JUDr. L. R. Příslušníci policie spolupracovali a zodpověděli veškeré dotazy a poskytli vyžádané materiály.

B.3.1 Nadměrný počet kontrol

Vedoucí k této záležitosti umožnil nahlédnutí do evidence provedených kontrol. Z této evidence vyplynulo, že ve sledovaném období byl stěžovatel kontrolován pouze jednou, a to dne 5. března 2012. Mimořádnou prodlevu v provedených kontrolách z počátku roku 2012 vedoucí odůvodnil tím, že kontroly probíhají náhodně a že je možné, že nebyl zrovna přítomen na služebně. Poukázal také na to, že takových období bez kontrol bylo více. Z poskytnuté evidence vyplynulo, že kontroly nebyly opakovaně prováděny po dobu jednoho až dvou měsíců.

B.3.2 Nepříznivé instruktáže

Stěžovatel ve svém podání poukazoval také na méně příznivé instruktáže, oproti kolegům. Uváděl zejména vyšší počet kontrolních míst, což zvyšovalo náročnost služby a riziko kázeňského postihu.

Vedoucí uvedl, že kontrolní místa nebo také kontaktní místa jsou body či stanoviště, v jejichž okruhu dochází buď ke hlídkování, nebo provádění jiných předem stanovených úkolů. Tato místa jsou spojena s konkrétními lokalitami tak, aby byla zajištěna operativní dostupnost v rámci celého kraje. Kontrolní místa jsou proto vybrána s ohledem na místní potřebu a byla vytvořena již v minulosti. Vedoucí tak nevybíral kontrolní místa, pouze určoval kde a v kolik hodin budou jednotlivé hlídky, a to s ohledem na vzájemnou kooperaci, tj. rychlou dosažitelnost jiné hlídky a zároveň pokrytí co největší plochy. Vedoucí také uvedl, že jednotlivé instruktáže jsou sestavovány s ohledem na aktuální potřebu.

Vedoucí doplnil, že kontrolní místa slouží nejen ke stanovení náplně hlídky, ale také k ověření, že je hlídka v pořádku. Nadto může být hlídka kdykoliv odvolána na jiný aktuální úkol, protože ani nedojde na všechna kontrolní místa.

Následně vedoucí předložil kopie náhodně vybraných instrukcí za sledované období. Z těchto materiálů vyplynulo, že stěžovatelovy instrukce obsahovaly v průměru 7,2 kontrolních míst, zatímco čtyři jiné hlídky měly v průměru stanoveny 4,5; 5,5; 6,3 a 6,7 kontrolních míst. Z toho hlídky, v nichž byli i policista x a policista y (které jsem považovala za vhodné komparátory i v případě odměňování – viz níže), měli průměrně 5,5 a 6,7 kontrolních míst.

B.3.3 Nepřiměřeně nízké osobní ohodnocení a odměny

K podezření na nepřiměřeně nízké ohodnocení stěžovatele a nevyplácení odměn v přiměřené výši, vedoucí uvedl, že stěžovatel do konce roku 2007 působil u cizinecké policie a teprve od ledna 2008 přešel k pořádkové policii. Náplň práce těchto útvarů je zcela odlišná, a proto podle něj stěžovateli nějaký čas trvalo, než se zapracoval a dosahoval výkonů srovnatelných s ostatními. Vedoucí dále uvedl, že v té době došlo k významné redukci příslušníků cizinecké policie v souvislosti se začleněním České Republiky do Schengenského prostoru. Spolu se stěžovatelem tak nastoupilo na Obvodní oddělení deset policistů z cizinecké policie, přičemž dodnes tam slouží pouze dva.

Dr. R. na žádost poskytl rozhodnutí o osobním příplatku stěžovatele a dvou policistů, kteří spolu s ním přešli od cizinecké policie a dodnes slouží na Obvodním oddělení. Zmínění policisté (dále označovaní jako policista x a policista y) se v rozhodné době nacházeli ve srovnatelné situaci, a proto je považuji za vhodné komparátory. K výši osobního příplatku viz následující tabulka:

Tabulka č. 3

	31. 12. 2007	1. 1. 2008	1. 5. 2008	1. 9. 2008
stěžovatel	1 000 Kč	1 000 Kč	700 Kč	1 000 Kč
policista x	1 100 Kč	1 100 Kč	700 Kč	
policista y	600 Kč	600 Kč	od 1.6. - 700 Kč	od 1.7. - 1000 Kč

Vedoucí změny v osobním příplatku zdůvodnil tím, že policisté vzhledem k odlišné pracovní náplni a absenci zkušeností dosahovali podprůměrných pracovních výsledků. Situace se ovšem změnila po jejich zapracování, načež jim bylo osobní ohodnocení opět navýšeno, respektive navráceno na původní úroveň.

Vedoucí dále uvedl, že k žádnému dorovnávání snížení platů formou odměn, jak uvádí stěžovatel, v roce 2008 nedošlo. Přiznává, že v roce 2008 byla na odměny rozdělována mimořádně velká částka, nicméně nešlo o dorovnávání platů. Dr. R. dodatečně poskytl tabulku odměn tří srovnávaných policistů za rok 2008. Viz následující tabulka:

Tabulka č. 4

	stěžovatel	policista x	policista y
odměny	3000 Kč (P)	2000 Kč (K)	800 Kč (K)
	3500 Kč (P)	5500 Kč (P)	800 Kč (K)
			1000 Kč (P)
			2000 Kč (K)
			2500 Kč (P)
			5000 Kč (P)
			1000 Kč (K)
			1700 Kč (P)
celkem	6 500 Kč	7 500 Kč	14 800 Kč

Pozn.: (P) označuje pracovní odměnu dle ustanovení § 123 zákona o služebním poměru

(K) označuje kázeňskou odměnu dle ustanovení § 49 zákona o služebním poměru

Vedoucí dodal, že stěžovatele považoval za průměrného policistu; dle jeho názoru nedosahoval žádných mimořádných výsledků, které by byly hodny mimořádného ohodnocení.

B.3.4 Příliš mnoho nočních směn

K otázce **přílišného počtu nočních služeb** v období počátku roku 2012,¹ poskytl vedoucí záznamy o výkonu služeb za období leden až březen 2012. Pro srovnání byli vybráni stejní komparátoři, jako v případě odměňování. K tomu následující tabulky:

Tabulka č. 5 – rozvržení služeb stěžovatele

	leden 2012	únor 2012	březen 2012
denní služby	6	6	3
noční služby	5	5	4
celkem	11	11	7

¹ Služební poměr stěžovatele byl ukončen ke dni 31. května 2012, přičemž stěžovatel požádal o jeho ukončení ke konci měsíce března.

Tabulka č. 6 – rozvržení služeb srovnávaných policistů x a y

	leden 2012 (policista x – y)	únor 2012 (policista x – y)	březen 2012 (policista x – y)
denní služby	8 - 3	3 - 5	7 - 6
noční služby	6 - 8	5 - 7	7 - 7
celkem	14 - 11	8 - 12	14 - 13

B.3.5 Nesprávný úřední postup při vedení kázeňského řízení

K vedení kázeňského řízení proti stěžovateli na počátku roku 2012 vedoucí uvedl, že žádné kázeňské řízení nebylo zahájeno, ale že šlo o pouhý návrh, který zrušil poté, co stěžovatel podal žádost o propuštění ze služebního poměru, neboť vedení kázeňského řízení za těchto okolností považoval za neúčelné. Uvedl také, že o zahájení kázeňského řízení rozhoduje nejbližší společný nadřízený.

Vypracování návrhu předcházelo sepsání záznamu o významné negativní události dne 24. února 2012. Vedoucí kladl stěžovateli za vinu, že neprovedl v rozporu s vnitřním pokynem prohlídku zadržené osoby.

Vypracování návrhu na zahájení kázeňského řízení vedoucí odůvodnil nevykonáním osobní prohlídky zadržené osoby dne 24. února 2012. Prohlídku má dle interní instrukce vykonat sám dozorčí policista, zde stěžovatel. Jelikož tak neučinil a byly u zadržené osoby nalezeny nebezpečné předměty. Téhož dne sepsal vedoucí o tomto pochybení záznam o významné negativní události.

Předmětný návrh na zahájení řízení byl vypracován dne 27. února 2012 a další postup byl ukončen dne 29. února 2012. Podle kopie poskytnuté dr. R. stěžovatel požádal o propuštění ze služebního poměru dne 18. března 2012.

B.4 Výpověď bývalé zaměstnankyně

Stěžovatel během šetření poskytl také telefonický kontakt na bývalou zaměstnankyni Obvodního oddělení, která byla ochotná se k věci vyjádřit (dále jen „svědkyně“). Svědkyně v telefonickém hovoru uvedla, že vedoucí měl oblíbené a neoblíbené podřízené, které ale nerozděloval na základě toho, zda jsou rodiči, nebo zda čerpají služební volno k ošetřování člena rodiny. Práci neoblíbených podřízených pak neustále kontroloval, nebo na ně vytvářel nátlak právě přípravou kázeňských řízení. Tento nátlak měl spočívat v tom, že vedoucí mezi policisty rozšířil nepravdivou informaci a vyčkával, jak budou reagovat. Oblíbeným podřízeným měl vedoucí naopak vycházet vstříc, například při určování termínu čerpání služebního volna.

C - Právní úprava a hodnocení věci ochránkyní

C.1 Právní úprava diskriminace v antidiskriminačním zákoně a v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Právo na rovné zacházení je konkretizováno mimo jiné zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací

(antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Mezi chráněné oblasti života, v nichž je diskriminace zapovězena, patří i jednání spojené se služebním poměrem.² Zákaz diskriminace ve služebním poměru je upraven rovněž zákonem o služebním poměru, který představuje ve vztahu k antidiskriminačnímu zákonu speciální normu, a proto se aplikuje přednostně.³

Antidiskriminační zákon rozlišuje diskriminaci přímou a nepřímou, a také další formy diskriminace, jako například obtěžování.⁴ Přímou diskriminací se dle ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona, rozumí jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z některého z uvedených důvodů, jímž je také pohlaví, respektive otcovství.⁵

Obtěžováním se podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) antidiskriminačního zákona rozumí nežádoucí chování související s chráněnými důvody (jako je např. pohlaví, a tedy i rodičovství), jehož záměrem nebo důsledkem je snížení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího nebo urážlivého prostředí.

V ustanovení § 77 odst. 2 zákona o služebním poměru je vysloveně zakázána přímá a nepřímá diskriminace. Dále je v předmětném ustanovení uvedeno, že obtěžování se považuje za formu diskriminace. Ustanovení § 77 odst. 5 zákona o služebním poměru definuje obtěžování jako *„jednání, které je jiným příslušníkem oprávněně vnímáno jako nevítané a jehož záměr nebo důsledek vede ke snížení důstojnosti fyzické osoby nebo k vytvoření nepřátelského nebo ponižujícího prostředí“*. V rámci služebního poměru je proto zakázána nejen přímá a nepřímá diskriminace, ale i diskriminace ve formě obtěžování.

Dle ustanovení § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona se za diskriminaci z důvodu pohlaví považuje také diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství nebo otcovství a z důvodu pohlavní identifikace. Ustanovení § 77 odst. 2 zákona o služebním poměru diskriminační důvod otcovství vysloveně neuvádí; namísto toho jsou ve výčtu obsaženy i diskriminační důvody *„těhotenství a mateřství, manželský a rodinný stav, povinnosti k rodině“*. Přestože diskriminační důvod otcovství sice ve výčtu obsažen není, domnívám se, že s ohledem na požadavek jednotnosti právního řádu lze otcovství podřadit pod diskriminační důvod pohlaví ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

² Viz ustanovení § 1 odst. 1 písm. c) antidiskriminačního zákona.

³ Srov. Boučková, P., Havelková, B., Koldinská, K., Kühn, Z., Kühnová, E., Whelanová, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-315-8, s. 289. Případně také závěry veřejného ochránce práv, JUDr. Pavla Varvařovského, uvedené ve zprávě ze dne 22. 3. 2013, sp. zn. 157/2012/DIS/JŠK.

⁴ Diskriminací přímou se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci z některého ze zakázaných důvodů, například otcovství. Diskriminací nepřímou se rozumí jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je osoba znevýhodněna.

⁵ Obdobně ustanovení § 77 odst. 3 zákona o služebním poměru.

C.2 Diskriminace stěžovatele

V této části se věnuji hodnocení jednotlivých skutkových zjištění. Nejprve ale předestřu teoretická východiska, z jejichž pohledu jsem následné hodnocení provedla.

C.2.1 Východiska hodnocení

Ve sporech v rámci služebních poměrů, v nichž je namítána diskriminace z důvodu pohlaví, tedy i otcovství, se v rámci soudního řízení uplatní tzv. sdílené důkazní břemeno.⁶ Žalobce prokazuje pouze méně příznivé zacházení a existenci chráněného znaku, tj. rodičovství. Na straně žalované pak leží břemeno důkazní ve věci zdůvodnění rozdílného zacházení. Jinými slovy, žalobce neprokazuje úmysl a pohnutku žalovaného. V rámci svého šetření jsem proto postupovala obdobně; v první řadě jsem se zaměřila na řešení otázky, zda k nepříznivému zacházení skutečně docházelo. Pokud ano, zaměřila bych se na otázku, zda nebylo nepříznivé zacházení motivováno jiným než diskriminačním důvodem.

Pro závěr, že byl stěžovatel diskriminován, je třeba nad rozumnou míru pochybností prokázat, že s ním bylo na základě diskriminačního důvodu zacházeno méně příznivě než s osobou ve srovnatelné situaci. Za osoby ve srovnatelné situaci lze považovat kolegy stěžovatele podléhající velení stejné osoby. Je přitom významné, zda mají také povinnosti k rodině, tedy zda jsou rodiči trvale pečující o dítě, či nikoliv.

Nepříznivé zacházení se podle stěžovatele mělo projevovat především zvýšeným počtem kontrol, určováním méně příznivých instrukcí a nepřiměřeným počtem nočních služeb, k čemuž všemu mělo docházet po čerpání služebního volna z důvodu ošetřování člena rodiny.

Pro posouzení, zda se stěžovatelem bylo zacházeno méně příznivě, je nezbytné nejprve zvolit vhodného komparátora, tj. osobu nalézající se ve srovnatelné situaci. Na základě porovnání zacházení se srovnatelnými osobami lze učinit závěr, zda byl stěžovatel znevýhodněn. V tomto případě jsem za vhodné komparátory považovala mimo jiné policisty x a y, kteří v roce 2008 přešli spolu se stěžovatelem a dalšími osobami od cizinecké policie k pořádkové službě. Zvolení komparátoři navíc stále pracují na Obvodním oddělení. Z těchto důvodů jsem porovnávala tam, kde to bylo možné, zacházení se stěžovatelem a s policisty x a y.

Předtím, než se budu věnovat hodnocení jednotlivých namítaných skutečností a shromážděných materiálů, považuji za vhodné uvést, že méně příznivé zacházení musí dosáhnout určité intenzity rozdílnosti, tj. rozdíl musí být signifikantní, aby bylo možné považovat zacházení ze strany podezřelého subjektu za excesivní. Drobné odlišnosti v zacházení mohou být způsobeny racionálními důvody spočívajícími ve skutečnosti, že každá osoba je jedinečná, a proto i vztah mezi dvěma osobami je vždy jedinečný a neopakovatelný. A právě i nízká míra odlišnosti zacházení zpravidla nasvědčuje tomu, že jednání není motivováno předsudky.

⁶ Ustanovení § 133a písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zároveň je třeba zohlednit, že stěžovatelův podnět sestává z jednotlivých skutkových tvrzení, která ve svém souhrnu mají naplňovat skutkovou podstatu diskriminace, ať už přímé, nebo ve formě obtěžování. Stěžovatel ve svém podání uvádí, že se jej vedoucí snažil zbavit, tzn. vytvářel vůči stěžovateli nepřátelské prostředí, které ho mělo donutit k odchodu ze služby. Jednotlivá tvrzení tak představují konkrétní projevy šikany z důvodu otcovství.

Obtěžování ve smyslu antidiskriminačního zákona se diskriminující může dopustit i jedním skutkem. Systémová šikana, tak jak je v podání namítána, však představuje souhrn více skutků, které jsou namířeny proti diskriminovanému. Abych tedy mohla konstatovat, že k šikaně ve formě obtěžování nad rozumnou pochybnost došlo, bylo by třeba, aby se nežádoucí chování prokázalo u více (či u všech) namítaných skutků. Pokud by naopak bylo možné spatřovat nepříznivé zacházení v jednom z namítaných skutků, o obtěžování ve smyslu antidiskriminačního zákona by se zřejmě nejednalo, protože by nebyl naplněn požadavek systémovosti šikany. Proto je závěr o diskriminaci stěžovatele podmíněn prokázáním vícero stěžovatelem tvrzených skutečností.

C.2.2 Hodnocení skutkového stavu

V této podkapitole se věnuji jednotlivým stěžovatelovým námitkám, respektive projevům tvrzené diskriminace.

Při objasnění otázky **nadměrného počtu kontrol** stěžovatele ze strany vedoucího jsem vycházela ze záznamů provedených kontrol poskytnutých ředitelem. Z těchto dokumentů vyplývá, že stěžovatel byl nadprůměrně kontrolován, avšak míra kontrol nepřekročila běžný rámec, neboť ve sledovaném období bylo pět osob kontrolováno vícekrát než stěžovatel. Neprokázano se ani, že by byl stěžovatel kontrolován s vyšší intenzitou, tj. v kratších časových rozestupech. Domnívám se proto, že tvrzené méně příznivé zacházení se stěžovatelem nespočívalo v provádění nadměrného počtu kontrol. Pokud kontroly nebyly evidovány, jak tvrdí stěžovatel, pak mi zákon o veřejném ochránci práv nedává žádnou možnost tato tvrzení ověřit, nebo vyvrátit.

Dalším namítaným nepříznivým jednáním mělo být **vyčleňování stěžovatele z mimoslužebních událostí**. Jestliže se jedná o oddělení, jež zajišťuje nepřetržitou službu, pak nelze mít bez dalšího za to, že nemožnost účasti na jedné mimoslužební události je šikanou. Neboli, při každé obdobné události budou někteří policisté vyloučeni, neboť jak sdělil vedoucí, služba musí být zajištěna nepřetržitě. Za šikanu by takové jednání mohlo být považováno až ve chvíli, kdy by bylo zřejmé, že jde o trvalou a cílenou praxi vedoucího. Stěžovatel sice namítá, že byl opakovaně vyčleňován ze společenských akcí, ale ve svém podání uvádí pouze jediný případ takového vyčleňování, a proto nelze bez dalšího jednání vedoucího v této věci považovat za projev šikany.

Stěžovatel dále namítal **nadměrný počet nočních služeb**. Z výpisů, které poskytl vedoucí během místního šetření, plyne, že stěžovateli byly služby přidělovány rovnoměrně ve dne a v noci s mírnou převahou denních služeb. Vzhledem k tomu, že je potřeba vykonávat služby neustále, považuji takové rozvržení služeb za adekvátní. Navíc z porovnání rozložení služeb srovnatelných policistů nevyplývá, že by se v případě stěžovatele docházelo k mimořádnému

nepoměru denních a nočních služeb. Nedomnívám se proto, že byl stěžovatel znevýhodněn přidělováním nadměrného počtu nočních služeb.

V neposlední řadě stěžovatel namítá také **nerovné odměňování** spočívající v udělení nižších odměn a osobního příplatku. Přestože nemohu objektivně posoudit, zda osobní příplatek stěžovatele odpovídal jeho pracovním výkonům, mohu alespoň posoudit, zda není v hrubém nepoměru k osobním příplatkům ostatních policistů.

Ze zjištěných informací vyplývá, že při přechodu k pořádkové službě bylo stěžovateli, jakož i jeho kolegům z cizinecké policie, ponecháno původní osobní ohodnocení, které bylo přibližně po půl roce sníženo a po kratší době opět navraceno na původní úroveň. Domnívám se proto, že v této věci se nepříznivé zacházení se stěžovatelem neprokázalo.

Příslušníkům bezpečnostních sborů lze přiznat buď pracovní odměny podle ustanovení § 123 zákona o služebním poměru, nebo kázeňské podle ustanovení § 49 odst. 1 zákona o služebním poměr.

Pracovní odměny jsou udělovány za splnění mimořádného nebo zvlášť významného služebního úkolu, nebo při splnění naléhavých služebních úkolů za nepřítomného příslušníka, případně při dosažení 50 let věku.⁷ Stěžovateli byly takto v roce 2008 přiznány dvě odměny v celkové výši 6.500,- Kč.

Kázeňské odměny jsou udělovány za projevení osobní statečnosti nebo za splnění zvlášť významného služebního úkolu anebo za účelem ocenění příkladného plnění služebních povinností.⁸ Kázeňská odměna nebyla stěžovateli na rozdíl od jeho kolegů v roce 2008 udělena žádná.

Srovnávaným kolegům byly přiznány odměny v celkové výši 7.500,- Kč a 14.800,- Kč a pracovní odměny ve výši 5.500,- Kč a 10.200,- Kč. Byť jeden ze srovnávaných policistů měl oproti stěžovateli výrazně vyšší odměny, druhý ze srovnávaných policistů byl odměněn ve srovnatelné výši jako stěžovatel. Ze zjištěných informací tak nevyplývá nad rozumnou pochybnost, že by bylo se stěžovatelem zacházeno méně příznivě v oblasti odměňování.

Stěžovatelem tvrzené nerovné zacházení v rámci dorovnávání snížených platů nelze ověřit, protože podle zástupců policie k žádnému dorovnávání nedošlo. Toto tvrzení stěžovatele mám proto za neprokázané.

Stěžovatel ve svém podání namítá také **mimořádný počet kontrolních míst zařazených do instruktáží**. Zejména namítá skutečnost, že jím předložené instruktáže měly 8 a 11 kontrolních míst, zatímco ostatní policisté jich mívali stanovenou podstatně méně. Zabývala jsem se proto otázkou, zda instruktáž obsahující 11 kontrolních míst byla skutečně excesivní. V rámci místního šetření bylo ale zjištěno, že identickou službu odsloužila také jiná hlídka. To nasvědčuje závěru, že se nejedná o šikanózní využití pravomocí vedoucího, ale reakci na aktuální potřebu. Průměrný počet kontrolních míst je navíc relativizován skutečností,

⁷ Ustanovení § 123 zákona o služebním poměru.

⁸ Ustanovení § 49 odst. 1 zákona o služebním poměr.

že stěžovatelem a vedoucím poskytnuté údaje se liší. Pouze připomenu, že v rámci místního šetření byly poskytnuté instruktáže náhodně vybrány, a to právě s ohledem na riziko nepřesnosti shromážděných dat. Z těchto informací vyplynulo, že rozdíl mezi počtem stěžovatelových kontrolních míst (7,2) a jejich počtem v případě ostatních policistů (4,5; 5,5; 6,3 a 6,7) není tak zjevný, jak se na první pohled zdálo ze stěžovatelem poskytnutých instruktáží. Navíc instruktáže zvolených komparátů obsahovaly 5,5 a 6,7 kontrolních míst, tj. jen o 0,5 až 1,7 kontrolních míst méně, než stěžovatelovy instrukce. Tento rozdíl pak nepovažuji za natolik významný, aby bylo možné na jeho základě považovat jednání vedoucího vůči stěžovateli za diskriminační.

Z těchto zjištění sice plyne, že se stěžovatelem mohlo být zacházeno méně příznivě tím, že měl stanoven více kontrolních míst, nicméně jedná se pouze o relativní data, jak je patrné již ze srovnání průměrů získaných z materiálů poskytnutých stěžovatelem a vedoucím. Rozdíl mezi počtem kontrol také není natolik významný, aby bylo nezbytné provádět rozsáhlou analýzu počtu kontrolních míst všech hlídek ve sledovaném období. Navíc jak jsem zmínila výše, stěžovatel namítá systematickou šikanu motivovanou jeho otcovstvím. Vzhledem k tomu, že všechna ostatní podezření byla vyvrácena, domnívám se, že stěžovatel nemohl být šikanován pouze tím, že by měl náročnější služby.

Lze proto shrnout, že shromážděné materiály neprokazují nad rozumnou pochybnost, že by se stěžovatelem bylo zacházeno méně příznivě ve smyslu antidiskriminačního zákona, respektive zákona o služebním poměru, než s ostatními policisty. Přesto nemohu opomenout, že některá dílčí zjištění nasvědčují určitým disproporcím v zacházení se stěžovatelem. Tyto odlišnosti ale nejsou natolik velké, aby je bylo možné považovat za evidentní projev diskriminace. Domnívám se také, že žádná skutková zjištění nenavádějí tomu, že by motivem případné šikany bylo otcovství stěžovatele.

V rámci mého šetření tak nebyly shromážděny důkazy, které by nad rozumnou pochybnost prokazovaly, že bylo se stěžovatelem zacházeno méně příznivým způsobem z důvodu otcovství. Přesto konečné řešení této otázky může přinést jedině soud.

C.3 Kázeňské řízení

Skutečnost, zda došlo či nedošlo ke kázeňskému přestupku, řeší samotné kázeňské řízení. V rámci šetření jsem se zabývala pouze otázkou, zda vedení kázeňského řízení mohlo být v daném případě nástrojem útlaku stěžovatele a zda bylo v souladu s právem a odpovídalo principům demokratického právního státu a dobré správy.

Na řízení o kázeňském přestupku se subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jako správní řád).⁹

⁹ Ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu.

K subsidiaritě správního řádu se blíže vyjádřil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. září 2011, sp. zn. 3 Ads 79/2011-62: „Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah subsidiarity, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak podpůrně

Ustanovení § 50 zákona o služebním poměru definuje pojem kázeňského přestupku jako „zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.“

Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, vede služební funkcionář ústně. O ústním jednání a o důležitých úkonech v řízení vyhotovuje písemný záznam.¹⁰ Zastavit lze řízení o kázeňském přestupku podle ustanovení § 188 zákona o služebním poměru, mimo jiné také jestliže se zjistí, že skutek, o němž se řízení vede, se nestal nebo není kázeňským přestupkem.

Ředitel se k věci vyjádřil tak, že: „v uvedené věci nebylo zahájeno řízení ve věcech služebního poměru (č. j. yyy) proti [stěžovateli] a jeho pochybení při výkonu služby s ním bylo vyřešeno tzv. Záznamem negativní významné události, který však jmenovaný policista odmítl podepsat.“ Pochybení mělo spočívat v tom, že stěžovatel nezabezpečil provedení prohlídky osoby před jejím umístěním do cely a nepřesvědčil se, zda u sebe nemá zbraň nebo jinou nebezpečnou věc. U osoby umístěné do cely byly následně nalezeny nebezpečné předměty (masivní řetěz na krk v délce cca 90 cm s karabinou, skleněná ampule parfému atd.). Ředitel také uvedl, že: „V žádném případě se nejednalo o žádný nátlak ev. zastrašování. Je to běžná forma vyřizování drobných pochybení u policistů.“ Vedoucí obdobně uvedl, že k zahájení kázeňského řízení nedošlo, neboť kázeňské řízení zahajuje a vede vedoucí územního odboru. Vedoucí pouze vypracovává návrh na zahájení řízení, pokud při projednávání negativní události dospěje k závěru, že je řízení třeba zahájit. Ukončení práce na návrhu na zahájení kázeňského řízení vedoucí odůvodnil stěžovatelovou žádostí o propuštění ze služby. Práce na návrhu byla ukončena dne 29. února 2012, zatímco stěžovatel požádal o propuštění až dne 18. března 2012. Domnívám se proto, že toto odůvodnění nemusí odpovídat skutečnosti.

Přestože řízení nebylo formálně zahájeno, nelze vyloučit, že příprava návrhu mohla sloužit jako nástroj šikany. Svědkyně mimo jiné uvedla, že očerňování a vyvolávání nátlaku na ostatní policisty formou kázeňských řízení bylo jednou z běžných praktik vedoucího. Spolu s nedůvěryhodným zdůvodněním, které ale také mohlo být způsobeno delším časovým odstupem od události, vyvolávají tyto informace podezření, že jednání vedoucího mělo povahu šikany, případně obtěžování.

Zneužití pravomoci, spočívající v šikanozním využívání nástrojů řízení, může být současně kvalifikováno jako diskriminující, jen pokud je *motivováno výhradně některým z chráněných důvodů*, mimo jiné i rodičovství. Šetření ale neprokázalo spojitost mezi jednáním vedoucího a využíváním služebního volna k péči o dítě. Nelze tak potvrdit, ale ani vyloučit, že příprava návrhu na zahájení kázeňského řízení byla současně diskriminací.

(subsidiárně) použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. Je-li přitom ve zvláštním předpise obsažena příslušná právní úprava, avšak některý procesní institut v něm není náležitě upraven, použije se správní řád podpůrně (subsidiárně) v rozsahu neupraveného institutu.“

¹⁰ Ustanovení § 186 odst. 1 zákona o služebním poměru.

D - Závěry

V rámci šetření jsem se zabývala otázkou **diskriminace** stěžovatele. Za tím účelem jsem ověřovala jednotlivá stěžovatelova tvrzení, podle nichž s ním mělo být zacházeno méně příznivým způsobem z důvodu péče o dítě.

Materiály shromážděné během šetření a na jejich základě utvořená skutková zjištění však neprokazují nad rozumnou pochybnost, že by se stěžovatelem bylo zacházeno méně příznivě, respektive že by docházelo k šikaně. Šikana je totiž komplexním jevem, který má mnoho projevů. Obdobně stěžovatel namítal různé projevy údajného nepříznivého jednání ze strany vedoucího. Shromážděné důkazy ale neprokázaly komplexní nepříznivé zacházení se stěžovatelem. Mám proto zato, že v tomto případě diskriminace nebyla prokázána.

Mé závěry ovšem nevylučují, aby se stěžovatel obrátil na soud s antidiskriminační žalobou a domáhal se zadostiučinění podle ustanovení § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru. Nicméně, v rámci soudního řízení bude stěžovatel zatížen důkazním břemenem ve věci méně příznivého zacházení.

V rámci šetření jsem se zabývala také otázkou vyřízení stížnosti, kterou stěžovatel podal proti jednání vedoucího. Způsob jejího vyřízení jsem již v rámci šetření vytkla řediteli Krajského ředitelství policie kraje X. plk. Mgr. O. T., který mé výtky akceptoval a přijal opatření k nápravě. Považuji tuto záležitost za vyřízenou, byť nemohu ověřit, zda došlo ke skutečné změně praxe a vedoucí Územního odboru Z. Ing. Bc. J. K., již vyřizuje stížnosti v souladu s právním řádem. Tuto domněnku by bylo možné potvrdit, anebo vyvrátit jedině na základě kontroly vyřízení dalších stížností.

Zprávu o šetření zasílám stěžovateli a řediteli Krajského ředitelství policie kraje X. plk. Mgr. O. T.

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