



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu inspektorátu práce při kontrole diskriminace

A. Závěry šetření

Dne 7. května 2019 jsem vydala zprávu o šetření, v níž jsem popsala zjištěná pochybení Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále také „OIP“) v postupu při kontrole diskriminace v přístupu k zaměstnání.

Základní pochybení OIP se dají shrnout následovně:

- OIP se při kontrole dostatečně nezabýval možnou diskriminací ve formě obtěžování, ačkoli by měl kontrolovat diskriminaci ve všech jejích formách upravených antidiskriminačním zákonem.
- OIP nedostal zásadě materiální pravdy a nedostatečně zjistil skutkový stav, neboť se spokojil s vyjádřením zaměstnavatele a nepokusil se zjistit informace od dalších osob (např. od ostatních účastnic výběrového řízení).

Zprávu jsem zaslala vedoucímu inspektorovi OIP. Jeho vyjádření jsem obdržela dne 12. června 2019.¹

B. Vyjádření úřadu

Vyjádření OIP ke zprávě shrnuji následovně:

- OIP nesouhlasí s tím, že se při kontrole dostatečně nezabýval diskriminací ve formě obtěžování. Protokol o kontrole nemusí obsahovat úvahy, které OIP vedly k danému kontrolnímu zjištění. Ve věci stěžovatelky se OIP zaměřil na možné porušení zákazu diskriminace, aniž se omezil jen na určitou formu diskriminace. OIP tedy nepovažuje v tomto ohledu za nutné přijímat opatření k nápravě, protože při kontrole zákazu diskriminace se inspektoři jednotně zabývají všemi jejími formami.
- OIP uznal, že pochybil tím, že se nepokusil při kontrole získat i další informace. Jako nápravné opatření proto vedoucí inspektor vydal pokyn, aby inspektoři OIP při budoucích kontrolách týkajících se zákazu diskriminace vyslechli i další povinné osoby, případně aby se pokusili opatřit si i jiné podklady, a aby v případech souvisejících s výběrovým řízením vyzvali kontrolovanou osobu k poskytnutí osobních údajů ostatních účastníků řízení. OIP však upozorňuje na to, že s ohledem na ochranu osobních údajů nemusejí být tyto informace dostupné.

C. Závěrečné hodnocení

Ve zprávě o šetření jsem OIP vytkla dvě pochybení. Nedostatečné zjištění skutkového stavu v rozporu se zásadou materiální pravdy OIP uznal a učinil vhodné kroky k nápravě, tudíž se jím již dále nebudu zabývat. OIP naopak nesouhlasí s mými závěry týkajícími se kontroly

¹ Č. j. 15495/7.30/19.



diskriminace ve všech jejích formách. Na tuto otázku jsem se tedy zaměřila (viz část C.1) a vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.² Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Z předchozích zpráv o šetření, které jsem vůči OIP vydala, vyplývá, že některá pochybení při kontrolách rovného zacházení na pracovišti se opakují a nedošlo ke změně praxe. Jedná se zejména o neúplné zjišťování skutkového stavu (např. nevhodně provedené dotazníkové šetření, nevyužívání všech možných podkladů a výpovědí dotčených osob), nedostatky v protokolu o kontrole či absenci poučení o možnosti zbavení povinnosti mlčenlivosti.³ Také u ostatních inspektorátů práce se často setkávám s tím, že kontroly v oblasti rovného zacházení neprovádějí zcela bezchybně. S ohledem na všechny tyto zkušenosti tedy připojuji seznam bodů, které by, podle mého názoru, inspektoráty práce při tomto typu kontrol měly dodržovat (viz část C.2).

Část C.2 tohoto stanoviska lze vnímat jako doporučení národního orgánu pro rovné zacházení (angl. *national equality body*) a představu o určitém standardu, který by kontroly a navazující kroky orgánů inspekce práce měly splňovat. Předkládané standardy mi také budou sloužit jako referenční rámec pro posuzování obdobných případů v budoucnu. Stanovisko by nemělo být pro OIP překvapivé, neboť v něm obsažené body jsme se zástupci orgánů inspekce práce diskutovali v rámci pravidelných kulatých stolů, seminářů a bilaterálních setkání. Stanovisko je tak podrobnějším rozvedením pokynu generálního inspektora SÚIP č. 2/2014 a závěrů, které plynou z mých šetření vůči kontrolním orgánům napříč státní správou.⁴

Hlavním cílem předkládaných standardů je dosáhnout toho, aby se lidé mohli, dojde-li k diskriminaci na pracovišti, s důvěrou obracet na orgány inspekce práce. Nekvalitně provedené kontroly nebo nezahájená správní řízení tuto důvěru podlamují. Proto bychom se měli společně snažit o to, aby k pochybení v činnosti OIP docházelo v budoucnu minimálně a každý výstup z kontroly rovného zacházení byl přesvědčivý. Řeknu-li to jednoduše, již z prvotního prostudování kontrolního a stížnostního spisu by mělo být zřejmé, že OIP učinil vše, co po něm lze v danou chvíli a na daném místě spravedlivě požadovat.

Uvědomuji si, že některá z uvedených doporučení nejsou přímo aplikovatelná v nynější konkrétní věci, které se týkala moje zpráva o šetření. Přesto považuji za vhodné je ve stanovisku představit souhrnně. Jednotlivá doporučení spolu totiž úzce souvisejí a teprve důsledné dodržování všech z nich může vést ke správnému provedení kontroly rovného zacházení.

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

3 Srov. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 4. 2018, sp. zn. 4742/2016/VOP, a zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 10. 2019, sp. zn. 5994/2018/VOP.

4 Veřejný ochránce práv. *Kontrolní orgány*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-87949-39-9; dostupné

z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.



C.1 Kontrola všech forem diskriminace

Z vyjádření OIP vyplývá souhlas s mým názorem, že při kontrole rovného zacházení by se OIP měl zabývat diskriminací ve všech jejích formách upravených antidiskriminačním zákonem, včetně obtěžování. Sporné tedy zůstává jen to, zda to OIP v případě stěžovatelky opravdu učinil.

Je nepochybné (jak ve svém vyjádření uvádí OIP), že v protokolu o kontrole nelze očekávat takové odůvodnění, jaké zákon⁵ předpokládá u správního rozhodnutí. To jsem po OIP ve své zprávě o šetření ani nepožadovala. Náležitostí protokolu o kontrole však je kontrolní zjištění,⁶ přičemž dlouhodobě zastávám názor, že jeho součástí nejsou jen skutková zjištění, ale také právní hodnocení věci. V souladu s principem přesvědčivosti by totiž mělo být zřejmé, jak OIP ke svým kontrolním závěrům dospěl, a proto je musí řádně zdůvodnit.⁷

V případě stěžovatelky měl tedy OIP v protokolu o kontrole prostor právně zhodnotit otázku možného obtěžování, ale neudělal to.⁸ Jestliže nyní OIP ve svém vyjádření s odkazem na široké vymezení předmětu kontroly uvádí, že se v rámci kontroly zabýval diskriminací ve všech jejích formách, považuji toto tvrzení za nedůvěryhodné a neodpovídající obsahu kontrolního spisu.

Žádná část spisu nenasvědčuje tomu, že by OIP vzal otázku obtěžování v potaz. Naopak z krátkého odůvodnění závěrů OIP v protokolu o kontrole i v informaci o výsledku kontroly⁹ je patrné, že pod pojmem diskriminace OIP rozuměl výlučně diskriminaci přímou, zatímco výroky zaměstnavatele hodnotil prizmatem ochrany soukromí stěžovatelky podle pracovněprávních předpisů.¹⁰ Závěr o nezjištění porušení zákazu diskriminace totiž OIP dává do přímé souvislosti s tím, že stěžovatelka nakonec byla do zaměstnání přijata.¹¹ Přijetí stěžovatelky do zaměstnání je přitom jistě relevantní pro posouzení přímé diskriminace při výběrovém řízení, která je tím vyloučena. Nikterak to však nevypovídá

5 Ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

6 Ustanovení § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů: „kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.“

7 Viz *Kontrolní orgány*, op. cit., s. 55–56; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 4. 2015, sp. zn. 4130/2014/VOP; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2726>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. 7876/2014/VOP; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2988>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 10. 11. 2014, sp. zn. 4785/2013/VOP; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1236>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 10. 2019, sp. zn. 5994/2018/VOP. Dále viz také část C.2.10 tohoto stanoviska.

8 Protokol o kontrole ze dne 9. 10. 2018, sp. zn. I7-2018-1782, č. j. 24035/7.71/18-25.

9 Informace o výsledku kontroly ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. D7-2018-380, č. j. 19683/7.71/18-7.

10 Ustanovení § 30 odst. 2 ve spojení s § 316 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.

11 Viz protokol o kontrole: „Kontrolní orgán závěrem konstatuje, že provedenou kontrolou nebylo zjištěno, že by se kontrolovaná osoba dopustila nerovného zacházení a porušila zákaz diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání v případě paní A., která se u kontrolované osoby ucházela o zaměstnání. Kontrolovaná osoba paní A. zaměstnala v pracovním poměru ode dne 13. 3. 2018 na pracovní pozici osobní bankéř s místem výkonu práce ve městě X.“ Obdobně viz informace o výsledku kontroly: „Provedenou kontrolou nebylo zjištěno porušení zákazu diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání, neboť kontrolovaná osoba Vás přijala do zaměstnání dne 13. 3. 2018.“



o tom, zda se zaměstnavatel dopustil diskriminace ve formě obtěžování. K výrokům zaměstnavatele se pak OIP v protokolu o kontrole i v informaci o výsledku kontroly vyjadřuje odděleně od závěru o nezjištění diskriminace, což rovněž svědčí o tom, že v nich nespatořoval potenciální obtěžování, ale spíše možné porušení jiných povinností zaměstnavatele.¹²

Nemohu rovněž přijmout argument OIP, že z protokolu o kontrole není zřejmé, že by se OIP omezil jen na posouzení přímé diskriminace. Z protokolu o kontrole totiž stejně tak není zřejmé, že by se zabýval i obtěžováním. Tento úhel pohledu je však v každém případě poněkud pokřivený, neboť z protokolu o kontrole naopak musí být zřejmé, co přesně OIP kontroloval. Právě proto je důležité, aby OIP své závěry přesvědčivě a jasně odůvodnil. Tím předejde dohadům o tom, čím se při kontrole zabýval, a čím nikoli.

Kdyby si OIP správně vymezil formu diskriminace, kterou se bude při kontrole zabývat, bylo by to prospěšné pro všechny zúčastněné strany. Kontrolované osobě by díky tomu OIP dal najevo, že jsou zakázány všechny formy diskriminace. Stěžovatelce by díky tomu OIP mohl přesvědčivěji vysvětlit své závěry. A v neposlední řadě by díky tomu i samotný OIP mohl vést kontrolu efektivněji a soustředit se na podstatné skutečnosti, neboť při posuzování každé formy diskriminace je třeba si zodpovědět jiné právní otázky.¹³

Z výše uvedených důvodů **trvám na tom, že OIP se při kontrole nezabýval diskriminací ve formě obtěžování**. I kdybych navíc přijala vysvětlení, že inspektoři OIP měli na paměti všechny formy diskriminace (včetně obtěžování), **minimálně se to nikterak neprojevovalo navenek v obsahu kontrolního spisu, čímž OIP porušil princip přesvědčivosti veřejné správy**.

C.2 Standardy kontrol rovného zacházení

C.2.1 OIP poučuje srozumitelně podatele podnětu o zbavení povinnosti mlčenlivosti

Osoby, které se obracejí s podnětem na OIP, zpravidla nemají právní vzdělání a nejsou zastoupeny advokátem. Nemají proto detailní představu o postupech OIP (průběh kontroly a správního řízení) ani o institutu zbavení povinnosti mlčenlivosti. Pokud je OIP srozumitelně poučí, v čem spočívají výhody a důsledky zbavení povinnosti mlčenlivosti, mohou se lépe rozhodnout, zda OIP mlčenlivosti zbavit, či nikoli. Nedojde-li ke zbavení povinnosti mlčenlivosti, může být pro OIP složité zkontrolovat, zda k diskriminaci došlo. Problematické je to zejména u některých forem diskriminace, jako je typicky obtěžování nebo sexuální obtěžování.¹⁴ Doporučuji proto, aby OIP spolu s informací o přijetí podnětu zasílal i srozumitelné poučení o zbavení povinnosti mlčenlivosti. Pokud na poučení podatel nereaguje a je zřejmé, že bez zbavení povinnosti mlčenlivosti bude kontrola dodržování některých povinností zaměstnavatele časově i věcně náročná, pokusí se OIP podatele opakovaně kontaktovat (nejlépe telefonicky, e-mailem, sjednáním schůzky) a vysvětlit

¹² Viz zejména informace o výsledku kontroly: „Kontrolou nebylo prokázáno porušení ustanovení § 30 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále také „zákoník práce“) ve spojení s ustanovením § 316 zákoníku práce.“

¹³ Blíže viz část C.2.6 tohoto stanoviska.

¹⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 31. 8. 2016, sp. zn. 3496/2015/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4928>.



mu důsledky zbavení (a nezbavení) povinnosti mlčenlivosti. Jestliže podatel OIP povinnosti mlčenlivosti nezaví, neznamená to automaticky, že OIP kontrolu nezahájí nebo ji neprovede důsledně.

C.2.2 OIP průběžně vyhodnocuje riziko postihu podatele zaměstnavatelem (ochrana před pronásledováním)

Ke každému případu namítané diskriminace je třeba přistupovat individuálně. Přestože podatel zbaví OIP povinnosti mlčenlivosti, postupuje OIP obezřetně a vyhodnocuje riziko postihu podatele ze strany zaměstnavatele. Některé případy namítané diskriminace lze totiž zkontrolovat, aniž OIP sdělí zaměstnavateli, kdo podal podnět na nerovné zacházení. Typicky může jít o případy přijímání do zaměstnání (průběh přijímacího řízení), ukončení zaměstnání nebo rovného odměňování. Odhalit totožnost podatele může být naopak pro zaměstnance rizikové tam, kde je zaměstnán na dobu určitou nebo je ve zkušební době. Riziko postihu je menší u podatelů, kteří již u zaměstnavatele nepracují (případně jsou ve výpovědní době). OIP také zjišťuje, zda podatel již podával stížnost¹⁵ a jak byla vyřízena. Totožnost podatele podnětu zaměstnavatel může dovodit právě z jiných okolností (předchozích kroků zaměstnance).¹⁶ Shrnuji, že sdělit totožnost podatele podnětu může OIP za kumulativního splnění dvou podmínek, kterými jsou:

- zbavení mlčenlivosti podatelem podnětu a
- nezbytnost takového postupu pro dosažení účelu kontroly.¹⁷

C.2.3 Pokud OIP nezahájí kontrolu ani správní řízení, zdůvodní to přesvědčivě podateli podnětu

Na zahájení kontroly či správního řízení není právní nárok. OIP jako správní úřad ale musí jednat přesvědčivě. Nedostatečné vysvětlení, proč se OIP nebude podnětem zabývat v režimu kontroly či správního řízení, budí v podatelích podezření, že úřad neplní svěřený zákonný úkol, což může vést k podávání stížností k nadřízenému orgánu či podnětů ochránci na nečinnost. OIP nezahajuje kontrolu či správní řízení v situacích, kdy je podnět mimo jeho působnost (např. diskriminace ve služebních poměrech), k předmětným událostem došlo před více než třemi lety,¹⁸ případně podnět nevzbuzuje žádné podezření na porušení povinností zaměstnavatele, které OIP má a může dozorovat. Od tohoto posledně jmenovaného případu je nutné odlišovat situace, kdy podnět vyžaduje další prověření. Ještě před zahájením kontroly či správního řízení může OIP využít instituty podle kontrolního řádu¹⁹ a správního řádu.²⁰ Nelze akceptovat situace, kdy se OIP odmítne

15 Podle § 276 odst. 9 zákoníku práce.

16 Samotná skutečnost, že zaměstnanec avizoval zaměstnavateli, že se obrátí na oblastní inspektorát práce, není důvodem pro sdělení totožnosti podatele, přestože byl OIP zbaven povinnosti mlčenlivosti. Zaměstnanec si může tento krok rozmyslet a podnět může podat kterákoliv jiná osoba.

17 Ustanovení § 9 písm. a) kontrolního řádu.

18 Vycházím pouze orientačně z tzv. objektivní lhůty zakotvené v § 36 odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Je na OIP, aby s ohledem na obsah podnětu zhodnotil, zda uplynutí lhůty může být důvodem nezahájení kontroly. Upozorňuji, že někteří zaměstnavatelé se mohou dopouštět trvajících přestupků (typicky nerovné odměňování, obtěžování vůči více zaměstnancům – bývalým i současným).

19 Ustanovení § 3 kontrolního řádu.



zabývat podnětem, protože jeho předmětem jsou údajně „osobní spory mezi jednotlivými zaměstnanci či mezi podatelem a zaměstnavatelem“. Diskriminace je právní pojem a souvisí s ochranou osobnosti člověka, jeho důstojnosti a integrity. Některé formy diskriminace mohou mít podobu, lidově řečeno, „osobních sporů“. Je třeba vždy individuálně zkoumat, zda jednání zaměstnavatele vedlo k diskriminaci či nerovnému zacházení podatele ve smyslu zákoníku práce, zákona o zaměstnanosti a antidiskriminačního zákona.

C.2.4 OIP přijímá a využívá audio a video nahrávky od podatelů

Podatel podnětu je jako zaměstnanec zásadně ve slabším postavení. Prokázat některé formy diskriminace (zejména obtěžování, sexuální obtěžování, pokyn, pronásledování) je obvykle velice obtížné – jde o rafinované jednání za „zavřenými dveřmi“, beze svědků. Je tak často na zaměstnanci, aby doložil, že se stal obětí nepříznivého zacházení (vedl si a dokladoval tzv. „inventuru útoků“). Předloží-li podatel podnětu OIP audionahrávky, které podle jeho tvrzení mají prokazovat nerovné zacházení či diskriminaci, musí se OIP zabývat otázkou:

- legality pořízení takové nahrávky, a tím i její přípustnosti v kontrolním či správním řízení,
- samotnou výpovědní hodnotou (Prokazují projevy zachycené na audionahrávce diskriminaci či nerovné zacházení?).

Tyto otázky nelze směřovat. Pokud jde o první otázku, rozebrala jsem ji podrobně ve sborníku stanovisek „Kontrolní orgány“.²¹ Dovoluji si proto na sborník odkázat konstatováním, že nahrávky od podatelů nelze a priori odmítat (typicky tvrzením, že nelze prokázat jejich autenticitu). Odpověď na druhou otázku závisí na posouzení každého případu zvlášť – je na OIP, aby před zahájením kontroly či správního řízení (nebo v jejich průběhu) tyto audionahrávky vyslechl a spolu s dalšími důkazy dospěl k závěru, zda byl, či nebyl porušen zákon.

C.2.5 OIP se strategicky rozhoduje o zahájení kontroly či správního řízení podle individuálních okolností případu

Rozumím tomu, že orgány inspekce práce byly zřízeny jako kontrolní orgány. Nemám v úmyslu napadat tradiční posloupnost (podnět ke kontrole – kontrola – in eventum správní řízení). K této problematice jsem se vyjádřila ve sborníku „Kontrolní orgány“.²² Obecně ale nepovažuji za nejvhodnější, aby inspekce práce prováděla kontrolu ve všech případech namítané diskriminace. Je-li z podkladů předložených podatelem s velkou pravděpodobností patrné, že k diskriminaci došlo, může být vhodnější již na základě těchto podkladů zahájit správní řízení. Takový postup se nabízí zejména v případech, kdy podatel tvrdí obtěžování (případně nerovné zacházení bez vazby na diskriminační důvod), předkládá podklady pro svá tvrzení (listiny, obrazovou či zvukovou dokumentaci, navrhuje

20 Ustanovení § 137 správního řádu.

21 *Kontrolní orgány*, op. cit., s. 25–31.

22 Tamtéž, s. 36–39.



svědky) a zároveň upozorňuje, že zaměstnavatel či další zaměstnanci jednání popřou. V takových situacích nepovažují za účelné provádět kontrolu, která bude spočívat pouze v dotazníkovém šetření mezi zaměstnanci. Tam, kde podnět ukazuje na jednorázové porušení zákona, doporučují zahajovat správní řízení.²³ OIP by měl v této souvislosti podatele také rámcově poučit, co pro něj správní řízení znamená (postavení svědka, konfrontace se zástupcem zaměstnavatele).

C.2.6 OIP provede předběžné hodnocení diskriminace při zahájení kontroly

Zahajuje-li OIP kontrolu na úseku rovného zacházení, musí být zřejmé (zejména inspektorovi a jeho představenému), na které formy diskriminace se při svém postupu zaměří. Je možné, že v rámci jedné kontroly bude inspektorát práce zjišťovat více forem diskriminace. Určení formy diskriminace má potom konkrétní dopady pro postup OIP. Otázky, na které musí OIP hledat odpověď, se totiž v závislosti na formě diskriminace liší.

- **Přímá diskriminace:** Je podatel podnětu nositelem diskriminačního znaku?²⁴ Zacházel s ním zaměstnavatel méně příznivě než s ostatními zaměstnanci (kteří jsou ve srovnatelném postavení, ale nejsou nositeli diskriminačního znaku)? Existuje mezi diskriminačním důvodem a méně příznivým zacházením příčinná souvislost? Může zaměstnavatel doložit, že postupoval stejně jak v případě podatele, tak i v případě jiných zaměstnanců, kteří nemají chráněnou charakteristiku? Může zaměstnavatel doložit, že postupoval rozdílně vůči podateli, ale tento postup má rozumné zdůvodnění? Má pro rozdílné zacházení z diskriminačního důvodu zaměstnavatel rozumné vysvětlení (například že je rozdílné zacházení odůvodněno věcným důvodem spočívajícím v povaze vykonávané práce)?²⁵ Může zaměstnavatel doložit na základě důkazů či statistických údajů, že nepostupoval diskriminačně (typicky při přijímání či ukončení zaměstnání nebo při odměňování)?
- **Nepřímá diskriminace (§ 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona):** Dopadá zdánlivě neutrální kritérium či praxe zaměstnavatele (např. v interním předpisu, kolektivní smlouvě) nepříznivě na skupinu zaměstnanců, kteří jsou nositeli diskriminačního znaku? Sleduje tento postup legitimní účel a jsou prostředky k dosažení tohoto účelu přiměřené a nezbytné? Lze tento nepříznivý dopad vyjádřit procentuálním podílem?
- **Nepřímá diskriminace (§ 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona):** Je podatel podnětu osobou se zdravotním postižením ve smyslu antidiskriminačního zákona a judikatury Soudního dvora EU?²⁶ Věděl zaměstnavatel, že podatel je osobou se zdravotním postižením? Bránilo zdravotní postižení podatele výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě? Pokud ano, jak? Zvažoval zaměstnavatel přijetí přiměřeného opatření

23 Viz např. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. 8. 2014, sp. zn. 6797/2013/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2580>.

24 Nelze nicméně pominout ani diskriminaci z tzv. domnělého důvodu (§ 2 odst. 5 antidiskriminačního zákona) a odvozenou diskriminaci. K této blíže například zpráva veřejného ochránce práv ze dne 27. 3. 2017, sp. zn. 3532/2016/VOP; dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5052>.

25 Příпустné formy rozdílného zacházení vyplývají z § 6 a 7 antidiskriminačního zákona a z § 16 odst. 4 zákoníku práce.

26 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 18. 5. 2015, sp. zn. 5560/2014/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3772>.



vůči podateli? Pokud to zaměstnavatel zvažoval, ale žádné přiměřené opatření nepřijal, může to zaměstnavatel vysvětlit? Odpovídá vysvětlení zaměstnavatele testu, který je obsažen v § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona?²⁷

- **Obtěžování (včetně sexuálního obtěžování):** Byl podatel vystaven na pracovišti nežádoucímu chování, jehož záměrem nebo důsledkem bylo snížení důstojnosti jeho osoby a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího nebo urážlivého prostředí? Byl podatel vystaven nežádoucímu jednání, které může být oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí ovlivňující výkon práv a povinností vyplývajících z právních vztahů? Jakou přesně měly tyto skutky podobu (jeden skutek, více skutků)? Souvisí tato jednání s diskriminačním důvodem? Mělo toto jednání sexuální povahu? Pociťoval samotný podatel tato jednání jako obtěžující v podobě individuální újmy (subjektivní stránka)?²⁸ Vnímala by toto jednání jako závadné a nežádoucí i jiná osoba v obdobném postavení (objektivní stránka)?²⁹ Mohou toto jednání dosvědčit jiní zaměstnanci (stávající či bývalí) anebo je toto jednání zachycené na nějakém médiu (e-mail, audionahrávka, záznam z kamerového systému)? Dozvěděl se o tomto jednání zaměstnavatel (například na základě stížnosti)? Provedl zaměstnavatel účinné kroky vedoucí k zastavení obtěžování? Nebyly tyto kroky pouze formální povahy?³⁰
- **Pronásledování:** Je podatel nositelem diskriminačního znaku? Zacházel s ním zaměstnavatel méně příznivě než s ostatními zaměstnanci nebo ho nějak postihl či znevýhodnil? Učinil tak zaměstnavatel proto, že podatel uplatnil právo podle antidiskriminačního zákona (např. podal stížnost na diskriminaci u svého zaměstnavatele)? Dokázal zaměstnavatel přesvědčivě zdůvodnit a doložit, že méně příznivé zacházení, postih či znevýhodnění nebylo učiněno v důsledku uplatnění práv podle antidiskriminačního zákona, nýbrž v důsledku jiných legitimních okolností?³¹

OIP přitom musí vzít v úvahu, že forma diskriminace, kterou se bude při kontrole zabývat, se nemusí shodovat s formou diskriminace namítanou podatelem podnětu. Předběžné hodnocení, o jakou formu diskriminace se jedná, provede OIP sám.

C.2.7 V odůvodněných případech zahajuje OIP kontroly bez předchozího oznámení

Provedení neohlášené kontroly se jeví být vhodné zejména v případech, kdy by doručení oznámení o zahájení kontroly mohlo zmařit či výrazně zkomplikovat zjišťování skutkového stavu. Jedná se především o situace, kde je vhodné využít okamžiku překvapení. Zahájením

27 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 6. 6. 2017, sp. zn. 7251/2015/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5768>.

28 Blíže BOUČKOVÁ, Pavla; HAVELKOVÁ, Barbara; KOLDINSKÁ, Kristina; KÜHN, Zdeněk; KÜHNOVÁ, Eva; WHELANOVÁ, Markéta. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-618-0, s. 240–242.

29 Blíže KVASNICOVÁ, Jana, ŠAMÁNEK, Jiří a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, ISBN 978-80-7478-879-6, s. 187–191.

30 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 1047/2017/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5952>.

31 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. 176/2013/DIS; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4346>.



kontroly neohlášeně (tj. bez předchozího oznámení) lze úspěšně předejít možnosti kontrolovaného změnit (upravit) kontrolovaný stav.³²

OIP tyto kontroly provádí vždy s ohledem na obsah podnětu. Typově se může jednat o situace, kdy podatel jako jeden z projevů obtěžování či nerovného zacházení uvádí nevyhovující pracovní podmínky oproti jiným zaměstnancům³³ (např. přesunutí do sklepních prostor, špína, hluk, nedostatečné technické vybavení, izolace od ostatních zaměstnanců apod.).

C.2.8 OIP se dotazuje bývalých i stávajících zaměstnanců zaměstnavatele

Zaměstnanci (ať již bývalí, či stávající) mohou být cenným zdrojem informací o tom, zda k diskriminaci na pracovišti dochází, či nikoliv. Dotazování je vhodnou metodou zjišťování skutkového stavu u podezření na přímou diskriminaci či obtěžování. Lze předpokládat, že otevřenější ke spolupráci budou především bývalí zaměstnanci. Může jít přitom také o zaměstnance, kteří byli v rozhodovacích pozicích (personální manažeři, vedoucí směn či konkrétních divizí či oddělení) a mohou mít klíčové informace o personální politice u bývalého zaměstnavatele.

Před zahájením kontroly a bezprostředně po jejím skončení dává zákon OIP možnost využití institutu podání vysvětlení.³⁴ Doporučuji tento institut využívat zejména v případech, kdy OIP činí strategické rozhodnutí, zda vůbec kontrolu či správní řízení zahájí, případně je spíše nakloněn tomu, že zahájí správní řízení, o němž na základě dosud shromážděných dokladů ve spisu a se znalostí věci tuší, že bude dokazování vystavěno na svědeckých výpovědích podatele a (bývalých) zaměstnanců.³⁵

V průběhu samotné kontroly OIP využívá oprávnění inspektora dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob,³⁶ a také bývalých zaměstnanců kontrolované osoby,³⁷ jejichž osobní údaje získá OIP až v rámci zahájené kontroly.

Doporučuji, aby měl OIP připravené dotazníky (formuláře), které mohou inspektoři rozdat zaměstnancům. Dotazníky je ale potřeba vždy upravovat podle obsahu konkrétního podnětu, předmětu kontroly a různých forem diskriminace, jejichž výskyt je na pracovišti namítán. Dotazy je třeba formulovat co nejkonkrétněji a zaměřit je na incidenty, které mohly naplnit skutkovou podstatu přestupku či správního deliktu na úseku rovného zacházení. Je třeba také zohlednit zbavení povinnosti mlčenlivosti ze strany podatele. Doporučuji, aby inspektor dotazovaným zaměstnancům jednotlivé pojmy užívané v dotazníku přiměřeným způsobem vysvětlil (nejlépe na základě praktických příkladů).

32 DVORSKÁ, Olga. *Kontrolní řád: poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2013, s. 66. ISBN 978-807-2019- 021.

33 Ustanovení § 302 písm. c) zákoníku práce.

34 Ustanovení § 137 správního řádu.

35 Podání vysvětlení považuji za vhodný institut, protože je lze vynutit, na rozdíl od velice podobného postupu podle § 3 kontrolního řádu.

36 Ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce.

37 Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 8 písm. f) kontrolního řádu.



Pojem diskriminace totiž lidé vnímají velice rozdílně. Dále inspektor vysvětlí, jak bude OIP získané odpovědi chránit. Všechny záznamy OIP zakládá do kontrolního spisu tak, aby k nim zaměstnavatel neměl přístup.

OIP musí také zvažovat, kterých zaměstnanců se na diskriminaci ptát (kontrolní vzorek/výzkumný soubor). Postup OIP se může lišit s ohledem na obsah konkrétního podnětu, jeho případná doplnění ze strany podatele, a zejména možné zbavení povinnosti mlčenlivosti. Pokud jde o počet dotazovaných zaměstnanců, nelze předem určit vhodné číslo – při náhodném výběru je třeba pracovat s výběrovou chybou.

Vzhledem ke skutečnosti, že jsem se v minulosti nejčastěji setkala s kontrolou zaměřenou na zjišťování výskytu obtěžování nebo nerovného zacházení bez vazby na diskriminační důvod (často označováno jako „šikana, bossing či mobbing“), doporučuji, aby tato jednání OIP prověřoval na jasně určeném vzorku zaměstnanců. Způsob jejich výběru by neměl být namátkový a měl by být zachycen v kontrolním spisu³⁸ – například jde o zaměstnance v oddělení, které řídí osoba nařčená z obtěžování, případně může jít o spolupracovníky podatele podnětu, kteří pracovali či pracují na stejné směně a byli (nebo mohli být) svědky urážlivých výroků či zesměšňování podatele ze strany jiných kolegů.

Nedoporučuji, aby OIP vybíral zaměstnance nahodile bez souvislosti s podnětem. Není účelné dotazovat se zaměstnanců, kteří o diskriminaci na pracovišti neslyšeli ani nemohli slyšet z objektivních důvodů.³⁹ Víím, že tak některé inspektoráty činí, aby předešly námitkám o „neobjektivitě“ svého postupu. Takový postup nevede ke zjištění stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly. Dodávám, že pro ověření objektivnosti postupu OIP je nezbytné, aby inspektor přesně popsal, jakou úvahou dospěl k finálnímu vzorku dotazovaných zaměstnanců.

C.2.9 OIP získává vyjádření osob, které zaměstnavateli v souvislosti s namítanou diskriminací poskytly službu

Kontrola dodržení zákazu diskriminace v přístupu k zaměstnání se často neobejde bez vyjádření osoby, která poskytla zaměstnavateli službu. Nabízení práce se dnes běžně děje v internetovém prostředí a zjištění, kdo diskriminační nabídku zaměstnání učinil, nemusí být vždy jednoduché. Zaměstnavatel pak v rámci kontroly může zadání takového inzerátu popřít. OIP je povinen zjistit u poskytovatele služeb (provozovatele inzertního portálu), kdo inzerát zadal,⁴⁰ a zhodnotit, zda došlo k porušení zákona. Jestliže tímto způsobem nepostupuje, porušuje § 9 písm. a) kontrolního řádu. Ten říká, že OIP má zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly. V případě diskriminační pracovní inzerce OIP kontroly zahajuje neprodleně.⁴¹ Inzertní portály likvidují osobní údaje o zadavatelích v poměrně krátkých lhůtách. I když OIP může zahájit řízení o přestupku

38 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 12. 7. 2018, sp. zn. 3587/2016/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6122>.

39 Např. nastoupili do zaměstnání v době, kdy již podatel ukončil pracovní poměr, případně pracovali ve zcela jiném útvaru téhož zaměstnavatele. Viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. 3353/2015/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5916>.

40 Typicky přes vybrané zadávací údaje, které se pak automaticky nezveřejňují (e-mail), či platební údaje.

41 Neoddaluje zahájení zařazením do plánu kontrol.



do jednoho roku ode dne, kdy se o jeho spáchání dozvěděl, nemusí mít povinná osoba (provozovatel inzertního portálu) v té době již údaje vedoucí k identifikaci přestupce k dispozici.

C.2.10 OIP v kontrolním protokolu (zjištění) přesvědčivě hodnotí dodržení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace

Veřejný ochránce práv dlouhodobě prosazuje, aby v kontrolním protokolu (části kontrolní zjištění) kontrolní orgány uváděly jak negativní zjištění (porušení konkrétních ustanovení obecně závazných předpisů), tak i zjištění pozitivní (dodržení předpisů ze strany kontrolované osoby). Oba druhy zjištění by měly kontrolní orgány popsat a odůvodnit.⁴² Obdobně zní doporučení odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.⁴³ Nestačí přitom uvést popis skutkových zjištění,⁴⁴ ale je potřeba popsat úvahy, které daný kontrolní orgán dovedly ke konkrétním závěrům.⁴⁵ Ochránce také doporučuje OIP, aby v protokolech používal a citoval antidiskriminační zákon tam, kde je to přiléhavé.⁴⁶

Z případů, které jsem dosud řešila, vyplývají následující zobecňující doporučení pro kontrolní činnost OIP. Všechna se váží k hodnocení diskriminace a kontrolním zjištěním.

(1) OIP nehledá explicitní úmysl či pohnutku diskriminovat na straně zaměstnavatele

Konstatování diskriminace nevyžaduje jednoznačné prokázání motivu, zlovolné pohnutky či úmyslu zaměstnavatele. Diskriminační motiv může OIP předpokládat, jinak by ani kontrolu (případně správní řízení) nezahajoval. Pro úplnost dodávám, že diskriminovat lze i z neznalosti (zaměstnavatel neví, že osoby se sluchovým postižením užívají kochleární implantát, a proto je odmítá zaměstnat), opomenutím (zaměstnavatel nepřijme přiměřené opatření vůči osobě s postižením, ačkoliv tak učinit mohl a měl) nebo nečinností (zaměstnavatel neprojedná stížnosti na sexuální obtěžování).⁴⁷ Zároveň je neefektivní hledat u zaměstnavatele dokument („přímý důkaz“), z něhož bude vyplývat diskriminační pohnutka zaměstnavatele. Tyto situace sice nelze úplně vyloučit,⁴⁸ ale budou spíše sporadické. Navíc připomínám názor Ústavního soudu: „*Představa, že takováto pohnutka bude dotčenému jednotlivci výslovně sdělena, je iluzorní. (...) K diskriminačnímu jednání*

42 Kontrolní orgány, op. cit., s. 55–56.

43 Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2018; dostupné z <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2018.aspx>.

44 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 4. 2015, sp. zn. 4130/2014/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2726>.

45 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 10. 11. 2014, sp. zn. 4785/2013/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1236>.

46 V podrobnostech viz doporučení č. 14 obsažené v „*Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti*“, s. 140. Výzkumná zpráva je dostupná

z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/CZ_Diskriminace_v_CR_vyzkum_01.pdf.

47 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 1047/2017/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5952>.

48 Může jít o pravidla pro odměňování, která jsou zachycena ve vnitřním předpisu či kolektivní smlouvě.



naopak běžně dochází právě pod určitou zástupnou záminkou, která by sama o sobě mohla jako důvod odlišného zacházení obstát.⁴⁹ Častější bude situace, kdy zaměstnavatel diskriminuje na základě stereotypní představy či předsudku o zaměstnanci, který je příslušníkem zranitelné skupiny nebo je s ní nějak spojován. OIP se zejména v případě zjišťování přímé diskriminace musí soustředit na všechny skutkové okolnosti případu. Pokud zjistí, že bylo s osobou (nejčastěji podatelem podnětu) méně příznivě zacházeno ve srovnání s ostatními zaměstnanci, kteří nejsou nositeli diskriminačního znaku, a zároveň tato osoba tvrdí, že to bylo z důvodu uvedeného v zákoníku práce, zákoně o zaměstnanosti či antidiskriminačním zákoně, měl by se OIP snažit získat co nejvíce informací od zaměstnavatele a dotazovat se na důvody jednání. V zásadě mohou nastat dvě situace:

- Z popisu zaměstnavatele vyplývá, že diskriminační znak nehrál v jeho postupu vůči zaměstnanci žádnou roli, jelikož doloží jiné objektivní či ospravedlnitelné důvody svého jednání.
- Diskriminační charakteristika (rasa, etnický původ, národnost, státní příslušnost, věk, pohlaví, zdravotní postižení, sexuální orientace, náboženské vyznání, víra, světonázor) byla přímým důvodem rozdílného zacházení, ale pro takové jednání existuje přípustná výjimka v antidiskriminačním zákoně.⁵⁰

Pokud jedna z těchto situací nastane, pak OIP musí nutně dospět k závěru, že k porušení zákona nedošlo (pozitivní zjištění).

- (2) OIP přijímá vysvětlení od zaměstnavatele kriticky, ověřuje jeho tvrzení a konfrontuje ho se shromážděnými podklady

Vysvětlení, která předkládá zaměstnavatel jako objektivní či ospravedlnitelné důvody rozdílného zacházení, je potřeba ověřovat. Zejména musí OIP zjišťovat, zda kritérium, jímž své jednání zaměstnavatel ospravedlňuje, používal konzistentně i u ostatních zaměstnanců (tzv. komparátorů). Dále je nutné, aby OIP konfrontoval zaměstnavatele s podklady, které v průběhu kontroly shromáždil.

Při posuzování interních dokumentů používaných u kontrolované osoby nelze postupovat čistě formalisticky a zkoumat jen to, zda byl daný dokument platně vydán, či nikoli. Je potřeba zabývat se tím, zda je dokument (jeho obsah) fakticky uplatňován, a to bez ohledu na formální podobu daného dokumentu.⁵¹

- (3) OIP vyhodnocuje výsledky dotazníkového šetření v souladu se zdravým rozumem

Stejnou pozornost, jakou OIP věnuje přípravě dotazníkového šetření (včetně konstrukce výzkumného souboru zaměstnanců), musí věnovat i interpretaci jeho výsledků. Například kontrolní závěr o nezjištění diskriminace odůvodněný tím, že diskriminační jednání zaměstnavatele údajně nepotvrdilo více než 50 % dotazovaných zaměstnanců, by

49 Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2015, sp. zn. III. ÚS 1213/13; dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

50 Odkazují na ustanovení § 6 a 7 antidiskriminačního zákona.

51 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. 4. 2018, sp. zn. 898/2015/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6164>.



odporoval zdravému rozumu. Odpovědi zaměstnanců nelze hodnotit izolovaně nebo pouze úzkým pohledem matematické statistiky. Je nezbytné posoudit je ve vzájemných souvislostech.⁵²

- (4) OIP provádí test diskriminace v souladu s judikaturou Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a doporučeními ochránce

Při formulování kontrolních zjištění OIP používá tzv. test diskriminace. Ten se může lišit podle posuzované formy diskriminace a podle diskriminačních důvodů. V případě diskriminačních důvodů uvedených přímo v zákoníku práce a zákonu o zaměstnanosti⁵³ doporučuji OIP využít test Ústavního soudu,⁵⁴ který převzal také Nejvyšší správní soud.⁵⁵

Test se skládá z těchto otázek:

- Jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?
- Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?
- Je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?
- Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy sleduje legitimní zájem a je přiměřené?⁵⁶

Dojde-li OIP k pozitivnímu kontrolnímu zjištění, tedy že kontrolovaný neporušil předpisy na úseku rovného zacházení, musí vědět, ve kterém bodu zmíněného testu se diskriminace či rovné zacházení neprokázaly. To musí být připraven přesvědčivě vysvětlit v informaci o výsledku kontroly, kterou zasílá podateli.

C.2.11 OIP informuje podatele podnětu o výsledku kontroly přesvědčivě

OIP v informaci o výsledku kontroly vysvětlí všechny relevantní skutečnosti. Pokud podatel podnětu předkládal určité dokumenty, musí OIP v informaci vysvětlit, jak s nimi při kontrole naložil.⁵⁷ Pokud do informace o výsledku kontroly uvede obecnou informaci, že předmětem kontroly bylo také právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace, nemůže podatel podnětu dovodit, že se OIP skutečně zabýval podklady, které mu předložil. Pokud se OIP nepodařilo namítanou diskriminaci prokázat, měl by to podateli podnětu srozumitelně vysvětlit. To platí i v případě, kdy diskriminaci nelze prokázat, protože

52 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. 10. 2016, sp. zn. 1680/2016/VOP; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6126>.

53 Výčet zakázaných diskriminačních důvodů v těchto předpisech je širší než v antidiskriminačním zákoně. V případě zákoníku práce se dokonce jedná o otevřený výčet důvodů, není tedy vyloučena zakázaná diskriminace z jiného, srovnatelně závažného důvodu.

54 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, nebo nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13; dostupné z <http://nalus.usoud.cz>.

55 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 2 As 43/2018-27; dostupný z <http://www.nssoud.cz>

56 Tento bod testu odpovídá ustanovení § 16 odst. 4 zákoníku práce.

57 Viz bod 3 metodického pokynu generálního inspektora SÚIP č. 2/2014, ze dne 31. 1. 2014.



od okamžiku, kdy k ní došlo, již uplynula delší doba. Může se stát, že již došlo k promlčení zaměstnavatelova jednání. V takové situaci musí OIP podateli podnětu přesvědčivě vysvětlit, že zaměstnavatele již nemůže z důvodu promlčení postihnout.

Jsem si vědoma, že na informaci o výsledku kontroly nelze klást stejné požadavky jako na kontrolní protokol či odůvodnění správního rozhodnutí. Přesto by informace o výsledku kontroly měla dostát požadavku přesvědčivosti postupu veřejné správy. OIP by měl poskytnout přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a svém postupu tak, aby podatel pochopil účel postupu OIP a orientoval se v něm. Informace by měla být psána jednoduchým a jasným jazykem, aby jí podatel snadno porozuměl. Odůvodnění by mělo být přehledné, srozumitelné a jednoznačné. Právě informace o výsledku kontroly, která tyto požadavky nenaplnuje, motivuje podatele k podávání stížností či podnětů ochránci.

C.2.12 OIP vyřizuje nesouhlas s informací o výsledku kontroly jako stížnost podle správního řádu

Reakcí na písemnou informaci o výsledku kontroly⁵⁸ může být nesouhlas podatele obsahující celou řadou námitek vůči postupu OIP a jeho kontrolním závěrům. OIP je povinen toto podání vyhodnotit vždy podle obsahu, nikoliv formy. Ve všech případech, které jsem zkoumala, tato podání naplňovala znaky stížnosti podle § 175 správního řádu. Vedoucí OIP je povinen posoudit, zda je stížnost důvodná, či nikoliv. Pokud vyhodnotí stížnost jako důvodnou nebo částečně důvodnou, uvědomí o tom stěžovatele a učiní nezbytná opatření k nápravě (například nařídí zahájení nové kontroly u zaměstnavatele nebo správního řízení). Pokud podatel podnětu nesouhlasí s výsledky kontroly i po vyřízení stížnosti, je inspektorát práce povinen opakovaný nesouhlas pokládat za žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti⁵⁹ a postoupit ho k vyřízení Státnímu úřadu inspekce práce.

C.2.13 OIP ukládá opatření k nápravě vedoucí k odstranění diskriminačního jednání

Diskriminačnímu jednání, je-li u zaměstnavatele objektivně zjištěno, lze zabránit. K tomu může OIP použít jeden konkrétní (a velice) účinný nástroj – uložení opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole a určení přiměřené lhůty k jejich odstranění.⁶⁰ Správní judikatura považuje opatření za individuální správní akt, jímž se ukládá právní povinnost. Každá povinnost, kterou ukládá OIP touto cestou, by měla být co nejvíce určitá, aby byla vykonatelná.⁶¹ OIP například může uložit:

- změnu či zrušení vnitřního předpisu (resp. jeho části), který zakládá přímou či nepřímou diskriminaci v odměňování, přijímání do zaměstnání či jeho ukončování,
- dodatečné projednání stížnosti zaměstnance podle § 276 odst. 9 zákoníku práce,
- odstranění diskriminační nabídky zaměstnání z veřejného prostoru,

⁵⁸ Ustanovení § 5 odst. 2 zákona o inspekci práce.

⁵⁹ Ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu.

⁶⁰ Ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) a § 7 odst. 1 písm. g) zákona o inspekci práce.

⁶¹ *Kontrolní orgány*, op. cit., s. 58–60.



- poskytnutí stejných pracovních pomůcek všem zaměstnancům,
- uspořádání školení o rovném zacházení mezi kompetentními zaměstnanci zaměstnavatele.

C.2.14 OIP zahajuje řízení o přestupku v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a doporučením veřejného ochránce práv

Řízení o přestupku se řídí zásadou oficiality a zásadou inkviziční, zahajuje se tedy z úřední povinnosti. Zahájení správního řízení o přestupku nepodléhá uvážení OIP. Podle Nejvyššího správního soudu „*správní orgány, v jejichž kompetenci je provádění dohledu nad dodržováním pracovněprávních předpisů, jsou povinny zahájit správní řízení, pokud zjistí skutečnosti, z nichž vyplývá, že došlo ke spáchání deliktu. Nejsou nadány volnou úvahou, zda v takovém případě správní řízení zahájí.*“⁶²

U přestupků podle zákona o inspekci práce není stanovena lhůta, do kdy má OIP správní řízení zahájit. Uplatní se proto zásada, podle které správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.⁶³ Včasné zahájení správního řízení je důležité také z důvodu možného zániku odpovědnosti za přestupek, neboť podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce zaniká odpovědnost právnické osoby za přestupek (správní delikt), jestliže o něm OIP nezahájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl. V rámci řízení o přestupku je OIP vázán zásadou materiální pravdy, podle které má postupovat tak, aby zjistil stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. OIP je vázán zásadou volného hodnocení důkazů, ale současně má povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, tj. i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch případného pachatele přestupku.⁶⁴

C.2.15 OIP ukládá pokuty za diskriminaci, které jsou účinné, přiměřené a odrazující

Povinností každého členského státu Evropské unie je zajistit ukládání účinných, přiměřených a odrazujících sankcí za porušení zákazu diskriminace v pracovněprávních vztazích, dojde-li k němu na základě důvodů uvedených v antidiskriminačním zákoně. Tuto povinnost Česká republika plní tím, že umožňuje orgánům inspekce práce uložit za přestupky (či správní delikty) na úseku rovného zacházení pokutu až do výše 1 mil. Kč.⁶⁵

OIP musí zajistit, aby jím ukládané pokuty vedly k dosažení daného cíle, zejména zastavení diskriminačního jednání a odrazení pokutovaného zaměstnavatele, případě ostatních zaměstnavatelů v budoucnu.⁶⁶ Odrazující charakter má sankce tehdy, je-li dostatečně citelná, nikoli symbolická či zanedbatelná s ohledem na hospodářské výsledky a jmění

62 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2014, č. j. 4 Ads 211/2014-36; dostupný z www.nssoud.cz.

63 Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

64 Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu.

65 Ustanovení § 11 a 24 zákona o inspekci práce.

66 Informovanosti ostatních zaměstnavatelů může OIP dosáhnout tím, že přiměřeně a neadresně informuje o výsledcích kontrol a řízení o přestupku (včetně výše uvedených pokut). Viz *Kontrolní orgány*, op. cit., s. 96–110.



zaměstnavatele. Dodávám, že rasovou a etnickou diskriminaci v pracovněprávních vztazích by měl OIP posuzovat co nejpřísněji.⁶⁷

D. Opatření k nápravě

OIP navrhuji, aby:

- (A) závěrečné stanovisko projednal se zaměstnanci a zaměstnankyněmi, kteří vykonávají inspekční činnost a vedou správní řízení do 31. prosince 2019,
- (B) závěrečné stanovisko promítl do inspekční a správní činnosti s účinností od 1. ledna 2020,
- (C) stanovil pravidelný harmonogram konzultací mezi inspektory a právníky inspektorátu práce, a to minimálně s účinností od 1. ledna 2020 do 31. března 2020.

Závěrečné stanovisko zasílám vedoucímu inspektorovi Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj Mgr. Aleši Kalvodovi a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl nebo hodlá provést navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám ve lhůtě 60 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud OIP nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím Státní úřad inspekce práce, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem OIP.

Brno 21. listopadu 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

⁶⁷ V podrobnostech viz doporučení č. 15 obsažené v „Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti“, op. cit., s. 140–141.