

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu oblastního inspektorátu práce při kontrole bossingu a nerovného odměňování u zaměstnavatele

Ve zprávě o šetření ze dne 16. prosince 2024 jsem uvedl, že Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj pochybil.

Vyzval jsem proto vedoucího inspektora Ing. et Ing. Bc. Tomáše Musila, aby se ke zprávě vyjádřil a seznámil mě s opatřeními k nápravě, která přijal.

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

Vedoucí inspektor Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (OIP) **neuznal pochybení**. Uvedl sice, že moje závěry uvedené ve zprávě o šetření prostudoval a seznámil s nimi jednotlivé vedoucí oddělení inspekce a inspektory na pravidelně konané poradě a inspektory upozornil, aby v případech, kdy nebyli zbaveni povinnosti mlčenlivosti, postupovali obezřetně a dbali na ochranu totožnosti podatele. **Z jeho celkového vyjádření ale plyne, že s řadou mých závěrů nesouhlasí. Ostatní závěry ponechal zcela bez komentáře. Mám proto pochybnost o skutečném promítnutí mých závěrů do praxe inspektorátu.** Z tohoto důvodu vydávám toto závěrečné stanovisko.¹

Vedoucímu inspektorovi navrhuji, aby přijal tato opatření k nápravě:

- (A) Provedl došetření podnětu Paní A., ve smyslu § 21 odst. 2 kontrolního řádu co se týká namítaného nerovného odměňování při přidělování mimořádných odměn (oddíl B.1).
- (B) Promítl do inspekční činnosti závěry týkající se náležitostí protokolu o kontrole, především aby zajistil, aby v kontrolních protokolech byla uvedena kromě negativních také pozitivní zjištění (oddíl B.3).

B. Odůvodnění

Postupně shrnu jednotlivé závěry ze zprávy o šetření, pak obsah vyjádření vedoucího inspektora a nakonec připojím své závěrečné hodnocení jeho postupu.

B.1 Zjištění skutečného stavu věci

B.1.1 Závěr šetření

Ve zprávě o šetření jsem konstatoval, že OIP pochybil, když se nepokusil zjistit skutečný stav věci tím, že:

- Se nezabýval tím, zda výpověď, kterou stěžovatelka obdržela, nebyla jedním z projevů bossingu.
- Nezjišťoval, která kritéria zaměstnavatel použil při rozhodování o výši pololetních prémie jednotlivých zaměstnanců.
- Předmětem kontroly nebyl bossing stěžovatelky ze strany zaměstnavatele (ředitele školy).

¹ Podle § 18 odst. 2 a § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

V důsledku toho OIP nezjistil skutkový stav v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly podle ustanovení § 9 písm. a) kontrolního řádu.

B.1.2 Vyjádření vedoucího inspektora OIP

Vedoucí inspektor uvedl, že inspektorka se zaměstnavatele dotazovala na zdůvodnění výpovědi a jeho vysvětlení považovala za dostatečné a výpověď již dále nešetřila, protože ji zaměstnavatel odvolal. Skutečnosti uváděné stěžovatelkou inspektorka nevyhodnotila jako systematické déletrvající agresivní jednání převážně psychického charakteru, tedy jako projevy bossingu, kdy např. vyučování předmětů mimo aprobaci není v praxi ničím neobvyklým.

B.1.3 Závěrečné hodnocení

Inspektorka OIP zjišťovala důvod, proč dal zaměstnavatel stěžovatelce výpověď, a následně ji zrušil, a s vysvětlením zaměstnavatele se spokojila. Zdůvodnění zaměstnavatele se na základě shromážděných podkladů nejeví jako pravdivé. O důvodech pro zrušení výpovědi (neexistence nadbytečnosti proto, že jiný učitel ukončil pracovní poměr) zaměstnavatel musel vědět již v době, kdy dal stěžovatelce výpověď. To velmi nahrává závěru, že výpověď byla projevem bossingu. To však OIP nijak neproověřil.

Nezabýval se ani jinými projevy bossingu, které stěžovatelka ve svém podnětu uvedla. Přidělování výuky v předmětech mimo její aprobaci inspektorka vyhodnotila jako nikoli neobvyklou praxi, tedy jako něco běžného, co nemůže být bossingem. Je sice pravda, že ve školství takový postup není výjimečný. Přesto ale mohl být výjimečný na škole, kde stěžovatelka pracovala jako učitelka. To by bylo potřeba ověřit. Stěžovatelka navíc v podnětu poukazovala i na jiné projevy bossingu – přidělování třídnictví v problémových třídách, urážky i před dalšími zaměstnanci školy, zákaz pohybovat se na chodbě v blízkosti ředitelny. I kdyby u zaměstnavatele bylo přidělování výuky v předmětech mimo aprobaci učitelů běžné, tyto další projevy spolu s výpovědí pro nadbytečnost již vzbuzují podezření na nepřátelské jednání zaměstnavatele (ředitele školy), tedy bossing.

Dalším pochybením v oblasti nedostatečného zjištění skutkového stavu, které jsem OIP ve zprávě o šetření vytkl, bylo to, že nedostatečně proověřil nerovné odměňování při přidělování mimořádných odměn. Většina zaměstnanců z kontrolního vzorku obdržela vysoké odměny (pololetní prémie) za činnost pro zaměstnavatele, stěžovatelka nikoli. Inspektorka nijak nezjišťovala, podle kterých kritérií zaměstnavatel postupoval, když tyto pololetní prémie přiděloval. Vedoucí inspektor ponechal toto mnou vytýkané pochybení zcela bez komentáře. Netuším, zda se ztotožnil s mým názorem, že se jedná o pochybení, či nikoli.

S ohledem na větší časový odstup od některých incidentů, v nichž stěžovatelka spatřovala bossing, nepovažuji za účelné provádět došetření ohledně namítaného bossingu. Vzhledem k závažnosti potenciálního nerovného zacházení v oblasti odměňování² a k tomu, že zaměstnavatel by měl být schopen i s časovým odstupem doložit nebo alespoň vysvětlit, na základě kterých kritérií uděluje pololetní prémie za činnost pro zaměstnavatele, jsem toho názoru, že je potřebné provést došetření nerovného odměňování.

2 Závažnost odvozuji z rozdílu mezi odměnami stěžovatelky a ostatních zaměstnankyň v kontrolním vzorku.

B.2 Nezbavení povinnosti mlčenlivosti

B.2.1 Závěr šetření

Při provádění kontroly u zaměstnavatele OIP, dle mého názoru, pochybil v tom, že nepožádal stěžovatelku o zbavení povinnosti mlčenlivosti pro účely provedení kontroly a při kontrole přitom postupoval tak, jako by jej mlčenlivosti zbavila.

B.2.2 Vyjádření vedoucího inspektora OIP

Vedoucí inspektor k tomu uvádí, že si inspektorka zvolila kontrolní vzorek zaměstnanců zahrnující třídní učitele a učitele, jejichž pracovní poměr skončil v kontrolovaném období. K těmto zaměstnancům si vyžádala pracovněprávní doklady. Obsah otázek pokládaných řediteli školy (ředitel) formulovala k prověření a vysvětlení skutečností vyplývajících z předložených dokladů – k tomu bylo potřeba uvést jméno stěžovatelky. Veškeré zjištěné skutečnosti inspektorka považovala za dostatečné pro řádné provedení kontroly, proto dále stěžovatelku nekontaktovala ve věci zbavení povinnosti mlčenlivosti.

B.2.3 Závěrečné hodnocení

V rámci poskytnutí součinnosti inspektorka položila řediteli jakožto zástupci kontrolované osoby šestnáct otázek. V šesti z těchto šestnácti otázek je stěžovatelka přímo jmenovaná, ve dvou dalších je součástí kontrolního vzorku, ve dvou dalších je jmenovaná jiná zaměstnankyně, zbylých šest je obecných (není jmenován žádný konkrétní zaměstnanec).

Jsem toho názoru, že pokud je jedna zaměstnankyně takto často jmenovaná v otázkách položených zaměstnavateli, musí mu být jasné, že se nejedná o náhodu a kontrola je prováděna na podnět této zaměstnankyně. Chápu, že v některých případech bylo nutné stěžovatelku jmenovat – například pokud inspektorka zjistila, že jako jediná z kontrolního vzorku zaměstnankyň stěžovatelka obdržela výrazně nižší mimořádné odměny, bylo namístě se ředitele doptat, ze kterého důvodu se tak stalo. V jiných případech si ale nemyslím, že jmenovat stěžovatelku bylo nutné. Konkrétně například inspektorka položila řediteli dotaz, zda se na něj jako na zaměstnavatele obrací zaměstnanci se stížnostmi na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Po vyhybavé odpovědi ředitele³ mu následně položila otázku, zda se na něj obrátila stěžovatelka. Domnívám se, že OIP mohl klást dotazy způsobem, aby ji nejmenoval; například položit upřesňující otázku, kteří zaměstnanci se na ředitele obrátili se stížností v určitém časovém období. Tím by se dozvěděl, zda se na ředitele obrátila i stěžovatelka, nebo nikoli.

Je pravda, že k řádnému a komplexnímu prošetření podnětu bylo potřebné při dotazování ředitele stěžovatelku jmenovat. Kvůli tomu došlo k prozrazení totožnosti stěžovatelky jakožto podatelky podnětu OIP, na základě něhož OIP provedl kontrolu. Bylo proto potřeba, aby stěžovatelka OIP zprostila povinnosti mlčenlivosti. O zproštění mlčenlivosti ji ale inspektorka nepožádala, a přesto postupovala tak, že bylo jasné, že OIP provádí kontrolu na podnět právě stěžovatelky. Tím došlo k porušení § 20 zákona o kontrole.

Co se týká tohoto porušení, v individuálním případě stěžovatelky není možné docílit nápravy. Z mých poznatků o dodržování povinnosti mlčenlivosti ze strany inspektorů a inspektorek oblastních inspektorátů práce plyne, že inspektoráty obecně dbají na dodržování této povinnosti. Nejedná se tedy v tomto případě o systémové pochybení. Proto ohledně tohoto porušení nenavrhuji opatření k nápravě.

3 Odpověď ředitele na otázku, zda se na něj jako zaměstnavatele obrací zaměstnanci nebo odborová organizace se stížnostmi, která je zaznamenaná ve spisu, je: „Snažíme se, aby stížnosti nebyly.“

B.3 Náležitosti protokolu o kontrole

B.3.1 Závěr šetření

Ve zprávě o šetření jsem konstatoval porušení povinnosti podle § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu a principu přesvědčivosti veřejné správy. Protokol o kontrole totiž neobsahuje pozitivní zjištění ani ve formě konstatování, že v kontrolované oblasti nebyly zjištěny nedostatky. Negativní kontrolní zjištění jsou uvedena pouze v závěru protokolu, nikoli průběžně v jeho textu. V důsledku toho je protokol o kontrole nepřehledný a obtížně srozumitelný. V některých oblastech neobsahuje ani náznak hodnocení zjištěných skutečností, takže není zřejmé, jak ke kontrolnímu zjištění OIP dospěl.

B.3.2 Vyjádření vedoucího inspektora OIP

Vedoucí inspektor uvedl, že z podkladů založených ve spisu je zřejmé, že se inspektorka zabývala dodržováním povinností zaměstnavatele v jednotlivých oblastech. Zjištěný stav popsala v protokolu o kontrole a nezjistila porušení systémového charakteru, pouze porušení povinnosti u jedné zaměstnankyně v souvislosti se skončením pracovního poměru. To je popsáno v protokolu. Vedoucí inspektor dále uvádí, že protokol o kontrole dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nemusí obsahovat jakékoli odůvodnění, hodnocení důkazů, vysvětlení volných úvah správního orgánu, právní závěry či jiné úvahy, vysvětlení anebo vypořádání skutečností či tvrzení, a odkazuje přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Aps 9/2012-29, ze dne 24. 4. 2013, a č. j. 3 As 52/2016-28, ze dne 30. 11. 2016. Taková hodnocení by náležela až do rozhodnutí vydaného v rámci případného přestupkového řízení.

B.3.3 Závěrečné hodnocení

Vedoucí inspektor upozorňuje, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu⁴ nemusí protokol o kontrole obsahovat jakékoli odůvodnění. To z citovaných rozhodnutí ale vůbec nevyplyvá. Rozhodnutí potvrzují, že protokol o kontrole není správním rozhodnutím, protože nezakládá kontrolované osobě nová práva a povinnosti. S tímto závěrem se plně ztotožňuji a nikdy jsem netvrdil opak. Co ale dlouhodobě zastávám, je názor, že i protokol o kontrole by měl naplňovat určité náležitosti.

Zákonným požadavkem je, aby v protokolu byly popsány podklady pro kontrolní zjištění, označení právních předpisů a kontrolní zjištění obsahující zjištěný stav věci.⁵ Jinými slovy, protokol musí obsahovat: 1) skutková zjištění, která musí plynout z podkladů, 2) označení aplikovaných právních norem, 3) kontrolní zjištění, tedy právní závěr, který OIP učinil na základě aplikace právních norem na zjištěný skutkový stav. V protokolu by měla být uvedena jak zjištění negativní (pochybení zaměstnavatele), tak zjištění pozitivní. To je ustáleným názorem ochránce⁶ a odpovídá to i stanovisku odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2018.⁷

4 Viz spisové značky citované výše; dostupné na <https://vyhledavac.nssoud.cz/>.

5 Ustanovení § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu.

6 Veřejný ochránce práv. Kontrolní orgány. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 56; dostupné na https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

7 Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2018, Kontrolní zjištění v protokolu o kontrole dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád); dostupné na <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2018.aspx>.

Pro přehlednost a srozumitelnost protokolu o kontrole je vhodné, když každý jednotlivý oddíl protokolu, v němž se OIP zabývá povinnostmi zaměstnavatele v určité oblasti, obsahuje všechny tři výše uvedené části – tedy jak skutková zjištění, tak označení použitých právních norem a také kontrolní zjištění. V závěru protokolu (v oddíle nazvaném kontrolní zjištění) pak mohou být zopakována pouze negativní kontrolní zjištění.

Je-li účelem kontrolního protokolu postavit najisto skutkový stav pro účely dalších kroků inspektorátu, měly by být zjištěné skutečnosti popsány tak, aby byl pro tyto účely skutečně použitelný. Rovněž pokud z popisu skutkového stavu a právních norem jednoznačně neplyne inspektorátem vyvozený právní závěr (kontrolní zjištění), je potřeba, aby protokol obsahoval alespoň minimalistické právní hodnocení věci. Jistě není možné po OIP požadovat, aby protokol o kontrole naplňoval všechny náležitosti správního rozhodnutí a obsahoval vypořádání všemožných tvrzení zaměstnavatele a podatele podnětu nebo obsáhlé právní polemiky. To jsem po OIP nikdy nepožadoval.

Protokol o kontrole je hlavním výstupem kontroly. Mělo by z něj být jasné dodržování kterých povinností OIP kontroloval, které skutečnosti zjistil, jak je vyhodnotil a na základě kterých právních norem. Měl by mít takovou strukturu, aby byl srozumitelný pro jeho adresáty. Tyto požadavky by měl každý protokol o kontrole splňovat. Je proto nutné, aby je inspektorát zohlednil ve své každodenní činnosti, na což se ve své činnosti ve vztahu k inspektorátu zaměřím.

C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám stěžovateli a vedoucímu inspektorovi Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj.

Vedoucího inspektora žádám, aby mi do 30 dnů od jeho doručení sdělil, zda provede navržená opatření k nápravě.⁸

Pokud vedoucí inspektor nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, vyrozumím nadřízený úřad.⁹ Také mohu případ zveřejnit (včetně jmen osob oprávněných jednat jménem inspektorátu).¹⁰

Brno 15. dubna 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

⁸ Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

⁹ Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁰ Podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.