



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci kontrol rovného zacházení na pracovišti prováděných Oblastním inspektorátem práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj

A. Závěry šetření

Ve dnech 22. října 2015 a 3. března 2017 jsem vydala dvě zprávy o šetření, v nichž jsem konstatovala pochybení Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „OIP“). Pochybení OIP se týkala postupu při kontrole rovného zacházení na pracovišti a (ne)zahajování správních řízení.

Základní pochybení OIP se dají shrnout následovně:

- V prvním případě OIP opřel kontrolní zjištění o sdělení zaměstnavatele, který má vlastní zájem na výsledku kontroly, a jeho tvrzení dále neprověřoval, ačkoliv tak učinit mohl.
- OIP dále založil kontrolní zjištění na výsledku dotazníkového šetření mezi zaměstnanci, kteří jednak nemuseli chápat pojem diskriminace v souladu s obecně závaznými předpisy, a jednak ani nemuseli být svědky méně příznivého zacházení zaměstnavatele s podatelkou podnětu.
- OIP v druhém posuzovaném případě nezahájil správní řízení ale kontrolu, třebaže podatelka podnětu OIP upozornila, že kontrola formou dotazníkového šetření nepovede k prokazatelnému zjištění porušení zákona, jelikož kolektiv zaměstnanců z důvodu strachu či loajality nerovné zacházení nepotvrdí.
- OIP se odmítl zabývat audionahrávkami a kopiemi vulgární e-mailové komunikace, jelikož v rámci kontroly nemohl údajně posoudit jejich autenticitu.

Obě zprávy jsem zaslala vedoucímu inspektorovi OIP. Vyjádření jsem obdržela dne 30. listopadu 2015 (č. j. OIP9-2015-31189) a 3. dubna 2017 (č. j. 22324/9.30/16-4).

B. Vyjádření úřadu

Vyjádření OIP k oběma zprávám shrnuji následovně:

- OIP nepovažuje zaměstnavatele automaticky za osobou podezřelou ze spáchání přestupku. Skutečnost, že některé informace (např. nedostatečné výsledky akademické činnosti ve srovnání s ostatními zaměstnanci, nedostatek prostředků na mzdy/platy ústící v neprodlužování smluv na dobu určitou) lze snadno ověřit, odůvodňují předpoklad, že zaměstnavatel nebude OIP sdělovat nepravdivé údaje.
- Kontrolu nelze zaměňovat se správním řízením v konkrétní věci. OIP při kontrole zjišťuje systémová pochybení. OIP nehodnotí důkazy a jejich důkazní sílu, do protokolu neuvádí své úvahy a závěry. V protokolu lze popsat pouze zjištěný stav



věci s uvedením nedostatků. Pokud se týká informace o výsledku kontroly, dbá OIP na povinnost mlčenlivosti a ochranu zaměstnavatele.

- OIP nepovažuje za vhodné zahajovat správní řízení na základě podnětu, jelikož nemá k dispozici všechny relevantní informace, které může získat provedením kontroly. Proto považuje kontrolu za vhodnější způsob, jak si opatřit důkazy pro úspěšné vedení správního řízení.
- Dotazníkové šetření je jediný způsob, jak zjistit, že dochází k diskriminačnímu jednání, kterému nedokáže zaměstnavatel zabránit. V kompetenci OIP není zjišťovat, která konkrétní osoba na pracovišti diskriminuje, nýbrž zda nediskriminuje přímo zaměstnavatel nebo diskriminaci nezabránil, ačkoliv mohl a měl. Případná sankce jde za zaměstnavatelem, ne za konkrétní diskriminující osobou.

OIP v závěru obou vyjádření přislíbil, že s mými zprávami seznámí kompetentní zaměstnance a v případě stížností na diskriminační jednání zaměstnavatele bude provádět tzv. test diskriminace. V druhém případě navrhl provedení opakované kontroly u zaměstnavatele. Tu jsem ale s ohledem na obsah podnětu nepovažovala za účelnou.

C. Závěrečné hodnocení

V mezidobí jsem vydala sedm dalších zpráv o šetření¹ podle § 18 zákona o veřejném ochránci práv.² Zprávy potvrzují, že neuspokojivý stav přetrvává a že se přislíby OIP neprojeví ve změně praxe. Některá pochybení inspektorátu se opakují. Opatření úřadu tudíž nepovažuji za dostatečná. S ohledem na skutečnost, že OIP nezlepšil kvalitu prováděných kontrol rovného zacházení na pracovišti, vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Stanovisko lze vnímat jako konkrétní doporučení národního orgánu pro rovné zacházení (angl. *national equality body*) a představu o určitém standardu kontrol a navazujících kroků orgánů inspekce práce. Předložené stanovisko mi bude sloužit jako referenční rámec pro posuzování obdobných případů v budoucnu. Stanovisko by nemělo být pro OIP ničím překvapivým, jelikož o mnoha bodech, které jsou v něm obsaženy, jsme se zástupci orgánů inspekce práce opakovaně diskutovali v rámci pravidelných kulatých stolů, seminářů a bilaterálních setkání. Stanovisko je podrobnějším rozvedením pokynu generálního inspektora SÚIP č. 2/2014 a závěrů, které plynou z mých šetření vůči kontrolním orgánům napříč státní správou.³ Zohledňuje specifika kontrol pracovněprávních vztahů a některé zvláštní instituty.

1 Jedná se o zprávy ve věcech sp. zn. 171/2013/DIS, sp. zn. 2127/2014/VOP, sp. zn. 5153/2014/VOP, sp. zn. 8064/2014/VOP, sp. zn. 4228/2015/VOP, sp. zn. 3560/2016/VOP, sp. zn. 1896/2017/VOP.

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

3 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.



Dlouhodobým cílem stanoviska je změnit stav, kdy nekvalitně provedené kontroly, či nezahájená správní řízení, silně podlamují důvěru v orgány inspekce práce a vzbuzují v lidech pocit, že zaměstnavatelé jsou v našem státě beztrestní (alespoň v rozsahu diskriminace na pracovišti). Jsem přesvědčena, že bychom se měli společnými silami snažit o to, aby k pochybení v činnosti OIP docházelo v budoucnu minimálně, a aby každý výstup z kontroly rovného zacházení byl přesvědčivý. Řeknu-li to jednoduše, již po prvotním prostudování kontrolního a stížnostního spisu musí být zřejmé, že OIP učinil vše, co lze po něm v danou chvíli a na daném místě spravedlivě požadovat.

C.1 OIP poučuje srozumitelně podatele podnětu o zbavení povinnosti mlčenlivosti

Osoby, které se obracejí s podnětem na OIP, většinou nemají právní vzdělání a nejsou zastoupeny advokátem. Nejsou proto detailně seznámeny s postupy inspektorátu (průběhem kontroly a správního řízení) ani institutem zbavení povinnosti mlčenlivosti. Pokud nejsou srozumitelně poučeny, v čem spočívají výhody a důsledky zbavení povinnosti mlčenlivosti, a této povinnosti OIP nezbaví, bude pro OIP v některých případech složité zkontrolovat, zda u zaměstnavatele docházelo či dochází k diskriminaci. Některé formy diskriminace (typicky obtěžování či sexuální obtěžování) lze bez zbavení povinnosti mlčenlivosti prošetřit jen s obtížemi.⁴ Doporučuji, aby OIP zasílal spolu s informací o přijetí podnětu i srozumitelné poučení o zbavení povinnosti mlčenlivosti. Pokud na poučení podatel nereaguje a OIP si je s ohledem na obsah podnětu vědom, že bez zbavení povinnosti mlčenlivosti bude časově i věcně náročné zkontrolovat dodržování některých povinností zaměstnavatele, pokusí se opakovaně podatele kontaktovat (nejlépe telefonicky, e-mailem, sjednáním osobní schůzky) a vysvětlit mu důsledky zbavení povinnosti mlčenlivosti. Pakliže podatel nezbaví inspektorát práce povinnosti mlčenlivosti, neznamená to automaticky, že OIP kontrolu nezahájí nebo ji neprovede důsledně.

C.2 OIP vyhodnocuje průběžně 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 rizikové pro zaměstnance 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 stížnost⁵ a jak byla vyřízena. Totožnost podatele podnětu zaměstnavatel může dovodit právě z jiných okolností

4 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 31. srpna 2016 (sp. zn.: 3496/2015/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4928>.

5 Podle § 276 odst. 9 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.



(předchozích kroků zaměstnance).⁶ Shrnuji, že sdělit totožnost podatele podnětu OIP může za kumulativního splnění dvou podmínek, kterými jsou:

- zbavení mlčenlivosti podatelem podnětu a
- nezbytnost takového postupu pro dosažení účelu kontroly.⁷

C.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 působnost OIP (např. diskriminace ve služebních poměrech), předmětné události se udály před více než třemi lety⁸, případně podnět nezbuzuje 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 zákona o kontrole (§ 3) a správního řádu (§ 137). Nelze akceptovat situace, kdy se OIP odmítne 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.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 dle jeho tvrzení mají prokazovat nerovné zacházení či diskriminaci, musí se OIP zabývat otázkou:

6 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.

7 Ustanovení § 9 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

8 Vycházím pouze orientačně z tzv. objektivní lhůty zakotvené v § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce. 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).



- legality pořízení takové nahrávky, a tím i její přípustností 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“.⁹ 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.5 OIP se strategicky rozhoduje o zahájení kontroly či správního řízení podle individuálních okolností případu

Respektuji, že orgány inspekce práce byly zřízeny jako kontrolní orgány. Nechci ani nijak napadat klasický řetězec (podnět ke kontrole – kontrola – *in eventum* správní řízení). Obecně jsem se k této problematice vyjádřila ve sborníku „Kontrolní orgány“.¹⁰ Domnívám se, že některá podezření z přestupku na úseku rovného zacházení lze projednat přímo ve správních řízeních (typicky diskriminační nabídky zaměstnání). Řadím k těmto situacím i případy, kdy podatel tvrdí obtěžování (případně nerovné zacházení bez vazby na diskriminační důvod), předkládá důkazy (listiny, nahrávky, navrhuje svědky z řad bývalých zaměstnanců) a zároveň upozorňuje, že zaměstnavatel a také další zaměstnanci obtěžování popřou (z důvodu obavy před možným postihem). V těchto situacích nepovažuji za účelné provádět kontrolu, která bude spočívat pouze v dotazníkovém šetření mezi stávajícími zaměstnanci. Tam, kde podnět svědčí o jednorázovém porušení zákona, doporučuji zahajovat správní řízení.¹¹ OIP by měl také podatele i rámcově poučit, co pro něj správní řízení znamená (postavení svědka, konfrontace se zástupcem zaměstnavatele).

C.6 OIP provede předběžné hodnocení diskriminace při zahájení kontroly

V okamžiku, kdy OIP zahajuje kontrolu na úseku rovného zacházení, musí být zřejmé (zejména inspektorovi a jeho představenému), na které **formy diskriminace se při svém postupu zaměří**.¹² Není vyloučeno, že v rámci jedné kontroly bude OIP zjišťovat více forem diskriminace (nejčastěji přímou diskriminaci a obtěžování). Určení formy diskriminace má

9 Veřejný ochránce práv. Kontrolní orgány. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-87949-39-9. s. 25 - 31 Dostupné z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

10 Tamtéž, s. 36 – 39.

11 Obdobně také zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 15. srpna 2014 (sp. zn. 6797/2013/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2580>.

12 Přímá, nepřímá diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování, pokyn, navádění, pronásledování.



zcela konkrétní dopady do postupu OIP. **Otázky, na které musí OIP hledat odpověď, jsou totiž rozdílné u každé formy diskriminace.**

- **příímá diskriminace:** Je podatel podnětu nositelem diskriminačního znaku?¹³ 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)?¹⁴ Může zaměstnavatel doložit na základě důkazů či statistických údajů, že nepostupoval diskriminačně (typicky při přijímání či ukončení zaměstnání nebo při odměňování)?
- **nepříímá diskriminace (obecná):** Dopadá zdánlivě neutrální kritérium či praxe zaměstnavatele (např. v interním předpise, kolektivní smlouvě) nepříznivě na skupinu zaměstnanců, kteří jsou nositeli diskriminačního důvodu? Sleduje tento postup legitimní účel a jsou prostředky k dosažení tohoto účelu přiměřené a nezbytné? Lze tento nepříznivý dopad vyjádřit procentuálním podílem?
- **nepříímá diskriminace (speciální):** Je podatel podnětu osobou se zdravotním postižením ve smyslu antidiskriminačního zákona a judikatury Soudního dvora EU?¹⁵ 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 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?¹⁶
- **obtěžování (vč. 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,

13 Pro úplnost dodávám, že OIP nesmí opominout ani diskriminaci z tzv. domnělého důvodu (§ 2 odst. 5 antidiskriminačního zákona) a odvozenou diskriminaci. K této blíže například zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 27. března 2017 (sp. zn. 3532/2016/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5052>.

14 Všechny přípustné formy rozdílného zacházení ve vztahu k diskriminačním důvodům obsaženým v antidiskriminačním zákoně obsahuje antidiskriminační zákon (zejména § 6 a § 7 antidiskriminačního zákona).

15 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 18. května 2015 (sp. zn. 5560/2014/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3772>.

16 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 6. června 2017 (sp. zn. 7251/2015/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5768>.



více skutků)?¹⁷ Souvisí tato jednání s diskriminačním důvodem? Mělo toto jednání sexuální povahu? Pociťoval samotný podatel tato jednání jako obtěžující v podobě individuální újmy (subjektivní stránka)?¹⁸ Vnímala by toto jednání jako závadné a nežádoucí i jiná osoba v obdobném postavení (objektivní stránka)?¹⁹ 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?²⁰

- **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?²¹

C.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 kontroly neohlášeně (tj. bez předchozího oznámení) lze úspěšně předejít možnosti kontrolovaného změnit (upravit) kontrolovaný stav.²²

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 zaměstnancům²³ (např. přesunutí do sklepních prostor, špína, hluk, nedostatečné technické vybavení, izolace od ostatních zaměstnanců apod.).

17 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 16. prosince 2014 (sp. zn. 231/2012/DIS), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1994>.

18 Blíže BOUČKOVÁ, Pavla; HAVELKOVÁ, Barbara; KOLDINSKÁ, Kristina; KÜHN, Zdeněk; KÜHNOVÁ, Eva; WHELANOVÁ, Markéta. Antidiskriminační zákon. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 240-242.

19 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.

20 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 28. března 2018 (sp. zn. 1047/2017/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5952>.

21 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 17. prosince 2015 (sp. zn. 176/2013/DIS), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4346>.

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

23 Ustanovení § 302 písm. c) zákoníku práce.



C.8 OIP se dotazuje bývalých a 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 skončení²⁴ dává zákon OIP možnost využití institutu podání vysvětlení (§ 137 správního řádu). 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 spise a se znalostí věci tuší, že bude dokazování vystavěno na svědeckých výpovědích podatele a (bývalých) zaměstnanců.²⁵

V průběhu samotné kontroly OIP využívá oprávnění inspektora dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob²⁶, a také bývalých zaměstnanců kontrolované osoby²⁷, 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. 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). Pojem diskriminace bývá totiž lidmi vnímán velice rozdílně. Vysvětlí jim, jak bude OIP chránit jejich odpovědi. 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. Pakliže jde o počet dotazovaných zaměstnanců, nelze předem určit vhodné číslo – při náhodném výběru je třeba pracovat s výběrovou chybou.²⁸

24 Pochybnosti o zákonnosti postupu zaměstnavatele se nepodařilo během kontroly zcela rozptýlit.

25 Podání vysvětlení považuji za vhodný institut, protože jej lze vynutit, na rozdíl od velice podobného postupu podle § 3 zákona o kontrole.

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

27 Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) ve spojení s ustanovením § 8 písm. f) zákona o kontrole.

28 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 20. dubna 2018 (sp. zn. 4742/2016/VOP).



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 spise²⁹ – kupříkladu 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. Dotazy musí být formulovány co nejkonkrétněji, a to k incidentům, které mohou samostatně nebo ve svém souhrnu naplnit skutkovou podstatu obtěžování či přestupku (porušení § 16 odst. 1 zákoníku práce).

Nedoporučuji, aby OIP vybíral zaměstnance zcela nahodile bez souvislosti s konkrétním podnětem³⁰, tedy aby se dotazoval zaměstnanců, kteří o diskriminaci na pracovišti neslyšeli a ani nikdy slyšet nemohli, a to z objektivních důvodů³¹. Víím, že tak některé inspektoráty činí, aby předešly námitkám o „neobjektivitě“ svého postupu. Je však třeba si uvědomit, že povinností kontrolujícího je zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly. Zjišťování atmosféry na pracovišti (jakýsi „audit spokojenosti“) formou obecných dotazů k dodržení této zákonné povinnosti nevede. Sdělují, že postup OIP bude objektivní, pakliže inspektor přesně popíše, jakou úvahou k finálnímu vzorku dotazovaných zaměstnanců dospěl.

C.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 zadal³², a zhodnotit, zda došlo k porušení zákona. Pakliže tímto způsobem nepostupuje, porušuje § 9 písm. a) zákona o kontrole. Ten říká, že OIP má zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly. V případě diskriminační pracovní inzerce OIP kontroly zahajuje neprodleně.³³ Inzertní portály likvidují osobní údaje o zadavatelích v poměrně krátkých lhůtách. I když inspektorát může zahájit řízení o přestupku do jednoho

29 Zpráva veřejné ochránčiny práv ze dne 12. července 2018 (sp. zn. 3587/2016/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6122>.

30 Zpráva veřejné ochránčiny práv ze dne 6. listopadu 2015 (sp. zn. 112/2013/DIS), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4360>.

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

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

33 Neoddaluje zahájení zařazením do plánu kontrol.



roku, co se o jeho spáchání dozvěděl, nemusí mít povinná osoba (provozovatel inzertního portálu) údaje vedoucí k identifikaci přestupce již k dispozici.

C.10 OIP v kontrolním protokolu (zjištění) přesvědčivě hodnotí dodržení 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.³⁴ Obdobně zní nedávné doporučení Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.³⁵ Nestačí přitom uvést popis skutkových zjištění³⁶, ale je potřeba popsat úvahy, které daný kontrolní orgán dovedly ke konkrétním závěrům.³⁷ Ochránce také doporučuje OIP, aby v protokolech používal a citoval antidiskriminační zákon tam, kde je to příléhavé.³⁸

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

C.10.1 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 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).³⁹ Zároveň je neefektivní hledat u zaměstnavatele dokument („přímý důkaz“), z něhož bude vyplývat diskriminační pohnutka zaměstnavatele. Tyto situace sice nelze úplně vyloučit⁴⁰, ale budou spíše sporadické. Navíc připomínám názor Ústavního soudu: „*Představa, že takováto pohnutka bude dotčenému jednotlivci výslovně sdělena, je iluzorní. (...) K diskriminačnímu jednání naopak běžně dochází právě pod určitou*

34 Veřejný ochránce práv. Kontrolní orgány. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-87949-39-9. s. 55 – 56. Dostupné z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

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

36 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 16. dubna 2015 (sp. zn. 4130/2014/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2726>.

37 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 10. listopadu 2014 (sp. zn. 4785/2013/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1236>.

38 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.

39 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 28. března 2018 (sp. zn. 1047/2017/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5952>.

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



*zástupnou záminkou, která by sama o sobě mohla jako důvod odlišného zacházení obstát.*⁴¹ 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.⁴² 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 vyplyne, 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.⁴³

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

C.10.2 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). V minulosti kupříkladu orgány inspekce práce neověřovaly tvrzení zaměstnavatele o tom, že:

- jedním z důvodů, proč zaměstnavatel se zaměstnankyní neuzavřel další smlouvu na dobu určitou, byla její nedostatečná akademická činnost ve srovnání s ostatními zaměstnanci,⁴⁴

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

42 Opět v souladu s již několikrát zmiňovanou povinností OIP zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.

43 Odkazují na ustanovení § 6 a § 7 antidiskriminačního zákona.

44 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 22. října 2015 (sp. zn. 5112/2014/VOP), Vaše č. j. OIP9-2015-31189.



- na rozdíl od zaměstnanců, kteří si stěžovali na nerovné odměňování, byly u služebně mladších zaměstnanců dány důvody pro přiznání osobního ohodnocení záhy po vzniku pracovního poměru,⁴⁵
- organizační změna není odvetným opatřením vůči zaměstnankyním, které upozornily stížností na obtěžování či šikanu ze strany mladší kolegyně⁴⁶, případně nadřízeného⁴⁷,
- existovaly objektivní důvody pro odebrání osobního příplatku zaměstnankyně,⁴⁸
- nepodal diskriminační inzerát vylučující uchazeče o zaměstnání romského původu,⁴⁹
- kritérium, které bylo podmínkou pro zvýšení mzdy (obnovení kvalifikační zkoušky) bylo použito u všech osob pracujících na stejné či srovnatelné pozici bez ohledu na věk.⁵⁰

Dále je nutné, aby OIP konfrontoval zaměstnavatele s podklady, které v průběhu kontroly shromáždil. V minulosti orgány inspekce práce nekonfrontovaly zaměstnavatele s

- písemným pokynem nadřízeného, který stanovoval povinnost konkrétní zaměstnankyni dostavit se každé ráno k převzetí úkolů na daný pracovní den (ta v pokynu spatřovala obtěžování),⁵¹
- záznamem o e-mailové komunikaci dvou zaměstnanců zaměstnavatele, ze které má podle zaměstnankyně vyplývat pravý důvod zrušení jejího pracovního poměru ve zkušební době (osobní oddlužení).⁵²

C.10.3 OIP vyhodnocuje výsledky dotazníkového šetření v souladu se zdravým rozumem

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

45 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 6. srpna 2018 (sp. zn. 8064/2014/VOP), Vaše č. j. 14079/9.30/15-2; zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 27. února 2017 (sp. zn. 3645/2015/VOP).

46 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 5. září 2018 (sp. zn. 3560/2016/VOP), Vaše č. j. 9291/9.30/17.

47 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 20. dubna 2018 (sp. zn. 4742/2016/VOP).

48 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 5. května 2016 (sp. zn. 5153/2014/VOP), Vaše č. j. 5815/9.30/16-2.

49 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 8. srpna 2018 (sp. zn. 1896/2017/VOP), Vaše č. j. 19965/9.71/18-4.

50 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 25. září 2017 (sp. zn. 3207/2015/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5774>.

51 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 5. května 2016 (sp. zn. 5153/2014/VOP), Vaše č. j. 5815/9.30/16-2.

52 Zpráva ochránkyně práv ze dne 3. května 2017 (sp. zn. 3353/2015/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5916>.



zdravému rozumu.⁵³ Odpovědi zaměstnanců nelze hodnotit izolovaně nebo pouze úzkým pohledem matematické statistiky. Je nezbytné posoudit je ve vzájemných souvislostech.⁵⁴

C.10.4 OIP používá test diskriminace v souladu s judikaturou Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a doporučeními ochránce

Při formulování kontrolních zjištění musí OIP používat tzv. test diskriminace.⁵⁵ Ten se může lišit podle posuzované formy diskriminace (viz část C.6 závěrečného stanoviska) a podle diskriminačních důvodů. V případě důvodů, které jsou přímo uvedeny v zákoníku práce a zákoně o zaměstnanosti⁵⁶, doporučuji OIP využít test Ústavního soudu⁵⁷, který převzal do své rozhodovací činnosti i Nejvyšší správní soud.⁵⁸

- 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, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené?⁵⁹

Pakliže OIP formuluje pozitivní kontrolní zjištění (kontrolovaný neporušil předpisy na úseku rovného zacházení), musí vědět, ve kterém bodu zmíněného testu se diskriminace či nerovné zacházení neprokázaly. To musí být připraven přesvědčivě vysvětlit v informaci o výsledku kontroly, kterou zasílá podateli.

C.11 OIP informuje podatele podnětu o výsledku kontroly přesvědčivě

OIP v informaci o výsledku kontroly vysvětlí všechny relevantní skutečnosti. Pokud podatel podnětu překládal určité doklady a důkazy, musí OIP v informaci vysvětlit, jak s nimi při kontrole naložil.⁶⁰ Obsahové náležitosti informace a její přiléhavost byly častým

53 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 5. května 2016 (sp. zn. 5153/2014/VOP), Vaše č. j. 5815/9.30/16-2.

54 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 21. října 2016 (sp. zn. 1680/2016/VOP), dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6126>.

55 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 22. října 2015 (sp. zn. 5112/2014/VOP), Vaše č. j. OIP9-2015-31189.

56 Jedná se přitom o diskriminační důvody, které nejsou uvedeny v antidiskriminačním zákoně.

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

58 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2018, č. j. 2 As 43/2018-27, dostupný z www.nssoud.cz.

59 Poslední bod testu odpovídá ustanovení § 16 odst. 4 zákoníku práce: Za diskriminaci se nepovažuje rozdílné zacházení, pokud z povahy pracovních činností vyplývá, že toto rozdílné zacházení je podstatným požadavkem nezbytným pro výkon práce; účel sledovaný takovou výjimkou musí být oprávněný a požadavek přiměřený. Za diskriminaci se rovněž nepovažují opatření, jejichž účelem je odůvodněno předcházení nebo vyrovnání nevýhod, které vyplývají z příslušnosti fyzické osoby ke skupině vymezené některým z důvodů uvedených v antidiskriminačním zákonu.

60 Viz bod 3 metodického pokynu generálního inspektora SÚIP č. 2/2014 ze dne 31. ledna 2014.



předmětem mých šetření.⁶¹ Třebaže jsem si vědoma, že na informaci o výsledku kontroly nelze klást stejné požadavky jako na kontrolní protokol či odůvodnění správního rozhodnutí, měla by informace dostát požadavku přesvědčivosti postupu veřejné správy. OIP by proto měl poskytnout přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o svém postupu tak, aby podatel plně pochopil účel jeho postupu a správně se v něm orientoval, informace byla psána jednoduchým a jasným jazykem, aby jí podatel snadno porozuměl. Odůvodnění by mělo být přehledné, srozumitelné a jednoznačné. V praxi OIP jsem se setkala s podrobnou informací o výsledku kontroly⁶², ale také s velice stručným vyjádřením, které oprávněně vzbudilo v podatelce podezření, že se OIP věcí nezabýval dostatečně.⁶³ Zejména poslední zmíněná vyjádření motivují podatele k podávání stížností či podnětů ochránci. OIP by se tudíž neměl neodůvodněně dovolávat mlčenlivosti (§ 20), ale spíše hledat cesty, jak vyvážit zájem podatele na informaci o činnosti OIP a právo zaměstnavatele, aby se s informacemi týkajícími se jeho činnosti seznamovaly jen oprávněné subjekty a v přiměřené a nezbytné míře.⁶⁴

C.12 OIP vyřizuje nesouhlas s informací o výsledku kontroly jako stížnost podle správního řádu

Reakcí na písemnou informaci o výsledku kontroly (§ 5 odst. 2 zákona o inspekci práce) 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 (kupříkladu nařídí zahájení nové kontroly u zaměstnavatele nebo správního řízení). Pokud podatel podnětu nesouhlasí s výsledky kontroly i po vyřízení stížnosti, je OIP povinen opakovaný nesouhlas pokládat za žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti (§ 175 odst. 7 správního řádu) a postoupit ho k vyřízení Státnímu úřadu inspekce práce.

C.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.⁶⁵ Správní

61 Srov. zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 4. prosince 2014, sp. zn. 2109/2014/VOP, dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1210>, zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 15. května 2015, sp. zn. 5944/2014/VOP, dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2992>, zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. 15/2016/VOP, dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5552>.

62 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 6. srpna 2018, sp. zn. 8064/2014/VOP/JV, Vaše zn. 14079/9.30/15-2.

63 Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 10. října 2016, sp. zn. 4228/2015/VOP/JKV, Vaše zn. 5013/9.50/15-3.

64 K otázce poskytování informací o kontrolní činnosti viz Veřejný ochránce práv. Kontrolní orgány. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-87949-39-9. s. 87 – 95. Dostupné z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

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



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.⁶⁶ OIP kupříkladu 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,
- dodatečné vydání potvrzení o zaměstnání či pracovního posudku⁶⁷,
- přijetí konkrétního přiměřeného opatření vůči zaměstnanci se zdravotním postižením,
- ukončení diskriminace v odměňování konkrétních zaměstnanců,
- odstranění diskriminační nabídky zaměstnání z veřejného prostoru,
- poskytnutí stejných pracovních pomůcek všem zaměstnancům,
- uspořádání školení o rovném zacházení mezi kompetentními zaměstnanci zaměstnavatele.

C.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.*“⁶⁸

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.⁶⁹ 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, 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

66 Podrobněji viz Veřejný ochránce práv. Kontrolní orgány. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-87949-39-9. s. 58 – 60. Dostupné z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

67 Nevydání těchto dokumentů nemusí být prostým porušením zákoníku práce, ale může podle konkrétních okolností naplnit skutkovou podstatu pronásledování.

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

69 Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.



zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch případného pachatele přestupku.⁷⁰

C.15 OIP ukládá pokuty za diskriminaci, které jsou účinné, přiměřené a odrazující

Povinností každého členského státu EU je zajistit ukládání účinných, přiměřených a odrazujících sankcí za porušení zákazu diskriminace v oblasti pracovněprávních vztahů na základě důvodů uvedených v antidiskriminačním zákoně. Tuto povinnost Česká republika naplňuje tím, že umožňuje orgánům inspekce práce ukládat za přestupky na úseku rovného zacházení pokuty až do výše 1 mil. Kč.

OIP proto musí zajistit, aby jím ukládané pokuty vedly k dosažení kýženého účinku: zejména zastavení diskriminačního jednání a odrazení pokutovaného zaměstnavatele, případně ostatních zaměstnavatelů, aby se dopouštěli podobných přestupků v budoucnu.⁷¹ Aby měla sankce odrazující povahu, měla by být především citelná, nikoliv symbolická či zanedbatelná s ohledem na hospodářské výsledky a jmění zaměstnavatele. Dodávám, že rasovou a etnickou diskriminaci v pracovněprávních vztazích by měl OIP sankcionovat co nejpřísněji.⁷²

D. Opatření k nápravě

OIP navrhuji, aby:

- (A) závěrečné stanovisko projednal se zaměstnanci a zaměstnankyněmi, kteří vykonávají inspekční činnost a vedou správní řízení do 15. října 2018,
- (B) závěrečné stanovisko promítl do inspekční a správně právní činnosti s účinností od 15. října 2018,
- (C) stanovil pravidelný harmonogram konzultací mezi inspektory a právníky OIP a režim zpřísněné kontroly kroků inspektorů zejména ve vztahu k bodům C.4 až C.10 tohoto stanoviska, a to minimálně s účinností od 15. října 2018 do 31. ledna 2019.

V průběhu prvního čtvrtletí příštího kalendářního roku ověřím formou místního šetření, zda OIP stanovisko přijal a došlo v jeho činnosti k reálnému výraznému zlepšení v kvalitě prováděných kontrol na úseku rovného zacházení a diskriminace.

70 Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu.

71 Informovanosti ostatních zaměstnavatelů může OIP dosáhnout tím, že přiměřeně a neadresně informuje o výsledcích kontrol a řízení o přestupku (včetně výše uvedených pokut). Viz Veřejný ochránce práv. Kontrolní orgány. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-87949-39-9. s. 96-110. Dostupné z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

72 V podrobnostech viz doporučení č. 15 obsažené v „Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti, s. 140 - 141. Výzkumná zpráva je dostupná z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/CZ_Diskriminace_v_CR_vyzkum_01.pdf.



Závěrečné stanovisko zasílám vedoucímu inspektorovi Ing. et Ing. Bc. Tomáši Musilovi a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provede navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Pokud OIP nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou po vykonání místního šetření považovat za dostatečná, podle ustanovení § 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 4. září 2018

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