

# **MANUÁL K ŠETŘENÍ PODNĚTŮ NA DISKRIMINACI**

(nejen z důvodu věku)

v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů  
pro inspektorky a inspektory Státního úřadu inspekce práce



PRO OBČANSTVÍ, OBČANSKÁ A LIDSKÁ PRÁVA

V roce 2015 vydala:

**Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva**

se sídlem Ječná 7/548, Praha 2, 120 00

web: [www.poradna-prava.cz](http://www.poradna-prava.cz), [www.VekseNerika.cz](http://www.VekseNerika.cz)

ISBN: 978-80-905682-1-1

Autoři:

*Mgr. Miroslav Dvořák*

*Mgr. František Valeš*

Tato publikace vychází v rámci realizace projektu s názvem „*Through age diversity towards fairly society*“, který je spolufinancován Evropskou unií v rámci komunitárního programu PROGRESS a dotací ze státního rozpočtu České republiky prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí.

Za obsah publikace zodpovídá výhradně Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva, publikace tedy v žádném případě nereprezentuje názory Evropské komise.



Co-funded by  
the European Union



# Obsah

|   |    |
|---|----|
| Úvod .....  | 5  |
| Inspekce práce (zejména z perspektivy osob dotčených protiprávním jednáním v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů) ..... | 9  |
| Veřejnoprávní úprava zákazu diskriminace .....  | 9  |
| Státní správa v oblasti inspekce práce .....  | 17 |
| Poradenská a informační činnost .....   | 19 |
| SUIP, OIP .....   | 19 |
| Úřad práce ČR .....   | 20 |
| Kontrolní činnost .....   | 23 |
| Podnět k provedení kontroly .....   | 23 |
| K obsahu podnětu .....  | 24 |
| K formě podnětu .....   | 25 |
| K procesním právům osoby, která podala podnět .....   | 27 |
| K podkladům podnětu k provedení kontroly .....  | 29 |
| Podklad podnětu – zvukový nebo obrazový záznam .....  | 30 |
| Podklad podnětu – záznam o tzv. situačním testingu .....  | 32 |
| Ochrana osoby podávající podnět – povinnost mlčenlivosti .....  | 33 |
| Správní trestání .....  | 35 |
| Použité právní předpisy .....   | 37 |
| Literatura a zdroje .....   | 38 |



## Úvod

Publikace, jíž právě držíte v rukou, je jedním z výstupů projektu s názvem „*Through age diversity towards fairly society*“ (*Věkovou diverzitou ke spravedlivější společnosti*), který je spolufinancován Evropskou unií v rámci komunitárního programu PROGRESS a dotací ze státního rozpočtu České republiky prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí. Cílem této publikace je poskytnout inspektorkám a inspektorům Státního úřadu inspekce práce praktickou pomůcku pro lepší orientaci ve veřejnoprávní úpravě zákazu diskriminace, napomoci vlastní kontrolní činnosti pracovníků inspekce na úseku dodržování rovného zacházení, jakož i bezchybnosti v následném správním trestání při shledání porušení zákazu diskriminace.

V České republice se otázka právního posuzování diskriminace objevila poprvé v souvislosti s etnickou diskriminací Romů, tedy ještě v době před vstupem země do Evropské unie (2004). Nejčastěji se jednalo o přímou diskriminaci ve službách (neobsluhování v restauracích, nepouštění do živnostenských provozoven – typicky diskotéky, v přístupu k zaměstnání nebo bydlení); řada těchto problémů přetrvává koneckonců dodnes. Před českými soudy se již řešily i případy diskriminace z důvodu pohlaví, zdravotního postižení, sexuální orientace nebo věku. A právě diskriminační důvod spočívající v povaze věku tvoří zcela zvláštní kategorii v množině diskriminačních důvodů. Zatímco například rasa nebo etnicita člověka je jednou provždy dána, věk je vpravdě dynamická kategorie, kterou si můžeme představit jako posouvající se bod na přímce života člověka. Tato tekutá proměnlivost věku má za následek i psychologicky méně vnímatelnou hranici mezi „my“ a „oni“. To však nevylučuje potencionální střet zájmů například mezi staršími a mladšími zaměstnanci (typicky v případech, kdy ti starší uvolňují místo těm mladším nebo naopak, kdy ti mladší jsou za práci stejné hodnoty odměňováni méně než ti starší). Přesto je podle názoru autorů této publikace, diskriminace z důvodu věku kvalitativně zcela odlišná především u starších pracovníků. Zatímco mladí zaměstnanci mohou postupem času hendikep svého mládí setřást a vyrvat se z pout předsudků, tak starší zaměstnanci nemají před svou stigmatizací a stereotypizací doslova kam uniknout. Přestože liberální koncepce rovnosti staví na osobních nezaměnitelných kvalitách jednotlivce (a nikoliv na jeho příslušnosti k určité skupině), byla diskriminace starších pracovníků až donedávna považována za zcela legitimní. Toto chápání bylo obvykle kompenzováno systémy důchodového zabezpečení, případně některými výhodami vyplývajících z pracovněprávní legislativy. Zásadní změnu paradigmatu představovala směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. Tato směrnice stanovila obecný rámec pro boj proti diskriminaci (nejen) z důvodu věku v oblastech jako je

stanovení podmínek v přístupu k zaměstnání (povolání), včetně nastavení kritérií výběru a podmínek pro přijetí na všech úrovních profesní hierarchie včetně povýšení nebo v nastavení pracovních podmínek včetně propouštění a odměňování.<sup>1</sup> Navzdory tomu, že k provedení této směrnice byla členským státům poskytnuta lhůta v trvání 6 let, Soudní dvůr Evropské Unie eviduje téměř na dvě desítky podání<sup>2</sup>. Tak vysoké zastoupení případů tvrzené věkové diskriminace v agendě Soudní dvora Evropské Unie si lze vysvětlit zejména tím, že zákaz diskriminace z důvodu věku je stanoven obecně, tj. jak pro zástupce mladších, tak i starších věkových kohort pracovníků<sup>3</sup>. Naproti tomu zákonná úprava zákazu diskriminace například ve Spojených státech amerických se týká pouze pracovníků starších 40 let.

Zůstává však stále nezodpovězena otázka, proč zakazovat diskriminaci z důvodu věku v oblasti zaměstná(vá)ní, když moderní ekonomiky směřují stále zřetelněji k větší pružnosti pracovního trhu? Odpověď na tuto otázku je esencí antidiskriminačního práva: tak jako právo nebýt diskriminován není triumfem axiomu rovnosti, nemůže být potřeba trhu triumfem axiomu svobody. Antidiskriminační právo vychází totiž z poznatku, že jakákoli diskriminace útočí na ambice vlastní seberealizace (na svobodu být, na svobodu státi se někým), při této cestě za seberealizací individuality člověka zůstává jeho potencionální skupinové přiřazení irelevantní. Naopak přiřazení člověka k určité skupině definovatelné na základě společných (obvykle dobře rozpoznatelných) znaků jako je např. rasa, věk, pohlaví, náboženství atd., může bez dalšího být překážkou na jeho cestě k seberealizaci. V případě věku by takovou falešnou konstrukcí a stereotypizací jistě byla obecná představa, že například pracovníci starší 50 let směřují k nepružnosti, nevykonnosti a pomalosti. Legislativa členských států Evropské unie proto, až na opodstatněné výjimky<sup>4</sup>, zakazuje v zaměstná(vá)ní rozlišovat na základě věku.

<sup>1</sup> Srovnej článek 3 odst. 1 směrnice Rady 2000/78/ES.

<sup>2</sup> Například první případ diskriminace z důvodu pohlaví byl řešen až 23 let po účinnosti *Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství* z roku 1957 (čl. 119 rovnost odměňování mužů a žen bez diskriminace na základě pohlaví).

<sup>3</sup> Na druhou stranu je zákaz diskriminace z důvodu věku uvedený ve směrnici Rady 2000/78/ES limitován oblastí působnosti, kterou je výlučně oblast zaměstnání a zaměstnávání (ať již v soukromém nebo veřejném sektoru). Například český antidiskriminační zákon (zákon č. 198/2009 Sb., *o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů*, jde v případě zákazu diskriminace z důvodu věku nad rámec této směrnice.

<sup>4</sup> Srovnej čl. 6 směrnice Rady 2000/78/ES.

Přes tento zákaz se podíl nezaměstnaných osob starších 50let za posledních 15 let v ČR zdvojnásobil a na konci roku 2014 tvořily tyto osoby 29,2% všech registrovaných uchazečů o zaměstnání<sup>5</sup>. Podle projekce Eurostatu, bude mít Česká republika v roce 2060 v rámci zemí Evropské unie devátý nejvyšší ukazatel poměru mezi počtem obyvatel ve věku nad 65 let a pracovními obyvateli (tj. osobami ve věku 15 do 64 let). K udržení stávající životní úrovně tak bude třeba nejen výrazně vyšší produktivity práce, ale bude nezbytná i podstatně vyšší participace starších pracovníků na trhu práce spojená s adekvátní flexibilitou organizace práce a nárůstem mezigenerační solidarity (nejen) při zaměstnávání.

Jednou z budoucích výzev boje proti věkové diskriminaci musí být to, aby cesta hledající větší generační rovnováhu nevedla na úkor vzájemné antagonizace jednotlivých věkových kohort (z nichž každá přirozeně sleduje své specifické zájmy a cíle) a nedocházelo tak jen k posilování stávajících nerovností. Jednu z možných cest naznačuje i Soudní dvůr Evropské Unie, který v rozhodnutích týkajících se zejména individuálních práv zaměstnanců přispívá k sociální kohezi evropského prostoru, aby naopak v oblasti úpravy kolektivních smluv zastával spíše liberálnější pozici.

---

<sup>5</sup> Viz Statistická ročenka trhu práce v České republice, Ministerstvo práce a sociálních věcí – Odbor trhu práce, 2015, str. 9





## Inspekce práce

(zejména z perspektivy osob dotčených protiprávním jednáním v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů)

Cílem této kapitoly je pojednat o veřejnoprávních zárukách zákazu diskriminace v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů, a to zejména z hlediska těch základních principů inspekce práce, které vymezují právní postavení osob dotčených protiprávním jednáním zaměstnavatelů. Kapitola se přitom z povahy věci nevěnuje pouze ochraně před diskriminací, neboť inspekce práce je vedena stejnými zásadami bez ohledu na skutkovou podstatu protiprávního jednání.

### Veřejnoprávní úprava zákazu diskriminace

Veřejnoprávní úprava navazuje na soukromoprávní úpravu principu rovného zacházení a zákazu diskriminace, obsažené v zákoně o zaměstnanosti (dále jen „ZOZ“) a zákoníku práce (dále jen „ZP“) ve spojení s antidiskriminačním zákonem (dále jen „AntiDZ“).

#### **Princip rovného zacházení a zákazu diskriminace v oblasti zaměstnanosti – § 4 ZOZ:**

- (1) Účastníci právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. a), c) a d) jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání.
- (2) Při uplatňování práva na zaměstnání je zakázána jakákoliv diskriminace.

## **Princip rovného zacházení a zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích – § 16 ZP**

(1) Zaměstnavatelé jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání.

(2) V pracovněprávních vztazích je zakázána jakákoliv diskriminace. Pojmy přímá diskriminace, nepřímá diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci a případy, kdy je rozdílné zacházení přípustné, upravuje antidiskriminační zákon.

(3) 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.

Veřejnoprávní úprava sleduje vynutitelnost zákazu diskriminace (obdobně jako dodržování ostatních povinností, vyplývajících ze ZOZ a pracovněprávních předpisů), a to vymezením kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů a dále vymezením skutkových podstat přestupků a správních deliktů a stanovením účinných sankcí.

Skutkové podstaty přestupků a správních deliktů na úseku zaměstnanosti jsou upraveny v § 139 odst. 1 písm. a) a § 140 odst. 1 písm. a) ZOZ a jejich známkem je: „poruší zákaz diskriminace nebo nezajistí rovné zacházení podle tohoto zákona“. Za obě formy správních deliktů lze uložit pokutu do výše 1.000.000,- Kč.

Skutkové podstaty přestupků a správních deliktů na úseku pracovněprávních vztahů jsou upraveny v § 11 a § 24 ZIP, přičemž zákon vymezuje na rozdíl od ZOZ čtyři samostatné skutkové podstaty, a to:

- nezajistí rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, a odbornou přípravu a příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání

- diskriminuje zaměstnance (§ 16 zákoníku práce),
- postihne nebo znevýhodní zaměstnance proto, že se zákonným způsobem domáhal svých práv a nároků vyplývajících z pracovněprávních vztahů,
- neprojedná se zaměstnancem nebo na jeho žádost se zástupci zaměstnanců jeho stížnost na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu.

Rovněž podle ZIP lze za přešůpek a správní delikt uložit pokutu do výše 1.000.000,- Kč, eventuálně 400.000,- Kč v případě poslední skutkové podstaty. Právní úpravy horní hranice pokut je **účinná od 1.1.2015**, a to podle čl. IV. změnového zákona č. 136/2014 Sb. Dle právní úpravy účinné do 31.12.2014 byla horní hranice pokuty u deliktů dle ZIP určena částkou 400.000,- Kč, přičemž ne zcela pochopitelná disproporce sankcí v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů byla přijímána s rozpaky též odbornou veřejností, viz např. Šubrt (2005), *Inspekce práce - právní úprava a její klady a zápory*, Práce a mzda 2005/11. Právní úprava účinná do 31.12.2014 je však i nadále aktuální, v souladu s **principem zákazu retroaktivity** je nutno ctít horní hranici pokuty u přešůpků a správních deliktů spáchaných do 31.12.2014.

Znaky **skutkových podstat přešůpků a správních deliktů dle ZOZ a ZIP** jsou vymezeny prakticky stejně, je proto důležité stanovit, na které skutkové situace se použije ta která právní úprava. Jako sporné se dle odborné literatury zejména jeví, zda v případě diskriminačního jednání zaměstnavatele může být absolutním rozlišovacím rysem okamžik vzniku pracovněprávního vztahu. Nepochybné je, že v existujícím pracovněprávním vztahu je diskriminace postihována dle ZIP, a to v návaznosti na zákaz diskriminace upravený zákoníkem práce. Soudní praxe, jakož i rozhodovací praxe orgánů inspekce práce a též veřejného ochránce práv se pak ustálila na tom, že výběr nových zaměstnanců včetně nabídek zaměstnání (tzv. diskriminační inzerce), tedy jednání zaměstnavatele před vznikem pracovněprávního vztahu, spadá pod ochranu ZOZ. Je však nutno poznamenat, že tento přístup není zcela bezrozporný, např. in Stádník, Kieler (2012) *Diskriminace v zaměstnanosti jako správní delikt*, Práce a mzda 2012/6, je upozorňováno na odlišné právní stanovisko (Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 65-66), podle něhož je nutno na výběr nových zaměstnanců hledět jako na skutkové děje související s přímým využívání pracovní síly zaměstnance a tedy ho posuzovat jako porušení zákazu diskriminace dle zákoníku práce, potažmo ZIP).

Právní úprava podle ZIP a ZOZ se odlišuje, pokud jde o vymezení subjektu deliktu, a to zejména pokud jde o **podnikající fyzické osoby**.

**ZOZ výslovně stanoví, že podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu** (cit. § 140 odst. 1 ZOZ: *Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že..*).

**Právní úprava ZIP není v tomto smyslu zcela jednoznačná**, neboť zákon vymezuje přestupky fyzických osob a správní delikty právnických osob, jakkoli zároveň v § 35 odst. 2 stanoví, že „na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby“. Za těchto okolností nepanuje u odborné veřejnosti shoda zejména o tom, nakolik je možné (resp. nutné) na **přestupky spáchané podnikajícími fyzickými osobami aplikovat úpravu odpovědnosti dle zákona o přestupcích**, zejména zavinění (které je jinak u správních deliktů právnických osob presumováno), a dále též úpravu kritérií pro uložení sankce (§ 12 odst. 1 zákona o přestupcích oproti § 36 odst. 1 ZIP), prekluze deliktní odpovědnosti, a dále procesní pravidla projednání přestupku, tj. zásadní ústnost jednání (dle § 74 zákona o přestupcích), vyloučení zásady koncentrace řízení, jinak upravené § 82 odst. 4 správního řádu (ve smyslu konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ČR, např. in rozsudek pod čj. 1 As 96/2008-121).

Je přitom nepochybné, že na právní jednání podnikající fyzické osoby jsou právním řádem kladeny kvalifikované požadavky, přibližující její právní režim režimu právnické osoby, a proto je legitimní, aby rovněž protiprávní jednání podnikající fyzické osoby podléhalo obdobnému režimu odpovědnosti a postihu právnické osoby (správní delikt podnikající fyzické osoby, jak je typicky upraven v ZOZ). Na druhou stranu, definováním protiprávního jednání jakékoli fyzické osoby (bez ohledu na její podnikatelský statut) jako „přestupek“ lze jen těžko automaticky vyloučit aplikaci zákona o přestupcích na některou skupinu fyzických osob (podnikatele), a to i za použití § 35 odst. 2 ZIP. Tento právní názor autoři opírají např. o Šubrt (2005), *Inspekce práce – právní úprava a její klady a zápory*, Práce a mzda 2005/11, který mj. výstižně poznamenává, že cit.: „(..) v naprosté většině případů (..) se přestupků podle zákona o inspekci práce mohou dopustit jen zaměstnavatelé a jen výjimečně jiné fyzické osoby (..). Všechny ostatní přestupky by tedy v zákoně byly nadbytečné, jestliže by uvedená jednání fyzických osob – zaměstnavatelů měla být posuzována jako správní delikty.“

Při určení subjektu správního deliktu je dále nutno poznamenat, že se **přestupku nebo správního deliktu zásadně může dopustit pouze zaměstnavatel**. Pracovně právní předpisy je nutno vnímat zejména jako předpisy soukromého práva, z hlediska veřejného práva je tak významná kvalifikovaná odpovědnost za právní jednání, která je kladena na zaměstnavatele jako sub-

jekty pracovněprávních vztahů, již odpovídá zvýšená ochrana zaměstnanců, též jako slabší strany právních vztahů. Účelem kontroly, realizované státními orgány, tak zásadně není zasahovat do soukromoprávních vztahů zaměstnanců a zaměstnavatelů, reakce na porušení právních předpisů ze strany zaměstnance je tak zásadně ponechána na uvážení zaměstnavatele. Tato skutečnost se pak odráží ve formulaci přestupků a správních deliktů zejména dle ZIP<sup>6</sup>, jejichž subjektem může být zásadně pouze zaměstnavatel, jemuž lze též přičítat protiprávní jednání fyzických osob – zaměstnanců.

**Zaměstnanci se mohou dopustit přestupku** a být za něj sankcionováni dle ZOZ a ZIP pouze v případech, kdy je zákon přímo či nepřímo označí jako možný subjekt. Odborná literatura řadí mezi výjimečné případy, kdy se může přestupku dle ZIP dopustit zaměstnanec, právě **oblast zákazu diskriminace, konkrétně přestupek dle § 11 odst. 1 písm. b) ZIP**, tj. *diskriminuje zaměstnanec s odkazem na § 16 zákoníku práce (viz např. Šubrt, 2005)*. Subjekty, na něž se vztahuje zákaz diskriminace dle § 16 odst. 2 zákoníku práce, jsou vymezeny spojením „*v pracovněprávních vztazích je zakázána...*“ povinnost vyplývající z tohoto ustanovení tedy přímo zavazuje též zaměstnance a lze si tak představit, že se příslušného přestupku dle ZIP může dopustit přímo zaměstnanec jednáním vůči jinému zaměstnanci (např. ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti). Podle názoru autorů je však i v těchto případech nutno k možnosti sankcionovat přímo zaměstnance **přístupovat velmi opatrně a přitom zvažovat, nakolik je konkrétní jednání zaměstnance přičitatelné zaměstnavateli** (jako subjektu primárně odpovědnému za dodržování pracovněprávních předpisů), a to při uvážení, že zaměstnavatel může nepochybně vůči konkrétnímu zaměstnanci využít soukromoprávních postihů plynoucích z pracovněprávního vztahu (sankčních opatření v důsledku porušení povinností zaměstnance, včetně ukončení pracovního poměru, nebo regresního nároku dle § 250 a násl. zákoníku práce pro případ, že zaměstnavateli vznikne škoda v důsledku postihu za příslušný přestupek nebo správní delikt). Přičitatelnost jednání zaměstnance zaměstnavateli pak není dána pouze v těch případech, kdy je jednání zaměstnance charakterizováno jako zcela zřejmý exces z pracovního procesu, za který zaměstnavatel objektivně nemůže odpovídat. K tomu **viz též Boučková a kol. (2010) Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 176-177, cit.:** „*V případech, kdy lze diskriminaci označit za excesivní vybočení z pracovního procesu, bude navíc vždy třeba zvážit, nakolik měl či mohl zaměstnavatel vědět o probíhající diskriminaci, nakolik k diskriminaci došlo v důsledku toho, že zaměstnavatel otázku zákazu diskriminace*

<sup>6</sup> Právní úprava ZOZ se zaměstnancem (eventuálně kvazi-zaměstnancem) jako subjektem přestupku z povahy věci počítá, v případě přestupků dle § 139 odst. 1 písm. b) a písm. g) ZOZ je naopak subjektem přestupku v prvním případě výlučně, ve druhém případě typicky zaměstnanec nebo kvazi-zaměstnanec.

na svém pracovišti **podcenil**, resp. *zda měl zaměstnanec **efektivní možnost se proti diskriminaci bránit** v rámci možností, které mu zaměstnavatel poskytl.*“

Zároveň je nutno poznamenat, že podle některých právních názorů se přestupku dle ZIP, s výhradou dále uvedeného, nemůže zaměstnanec dopustit nikdy, k tomu viz např. Smutná (2011) *Za co hrozí zaměstnavatelům pokuty*. Otázky & odpovědi pro účetní 2011/10.

Podle názoru autorů je **nutno výše uvedené závěry vztáhnout též na přestupek dle § 139 odst. 1 písm. a) ZOZ**. Podle názoru autorů si lze totiž těžko představit skutkovou situaci, kdy by se diskriminačního jednání v přístupu k zaměstnání dopustila nepodnikající fyzická osoba (tedy nikoli zaměstnavatel) a takové jednání by nebylo přičitatelné zaměstnavateli. Přestupek by tak mohl být naplněn např. jednáním ve formě navádění k diskriminaci či pokynu k diskriminaci, i v těch případech je však pro naplnění znaků skutkové podstaty nutné zvláštní postavení subjektu dle § 3 ZOZ, diskriminačního jednání by se tak mohl dopustit jedině zaměstnanec a takové jednání by muselo být zkoumáno z hlediska přičitatelnosti zaměstnavateli (kterým by v daném případě mohl být kterýkoli z účastníků ve smyslu § 3 písm. a/, c/, nebo d/ ZOZ).

S účinností od 1.4.2014 se však **zaměstnanec může dopustit přestupku dle § 9a ZIP** v případě, že neuposlechne výzvy inspektora dostavit se na pracoviště úřadu nebo inspektorátu a poskytnout údaje, dokumenty nebo věci související s výkonem kontroly, eventuálně nevyhoví žádosti inspektorů dostavit se v určeném termínu k projednání výsledků kontroly, a to ve smyslu § 9 ZIP. Citovaný přestupek se stal součástí právní úpravy na základě zákona č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, a **nahradil dosavadní institut pořádkové pokuty**.

Odpovědnost právnické osoby za správní delikt je koncipována jako objektivní odpovědnost, u níž se nezjišťuje zavinění, resp. zavinění je presumováno. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že s účinností od 1.1.2015 došlo ke **sjednocení právní úpravy zániku odpovědnosti a vyvinění právnických osob** v ZOZ a ZIP, a to na základě zákona č. 136/2014 Sb., podle něhož je nově právní úprava v ZIP koncipována shodně, jako již dříve účinná právní úprava v ZOZ, tedy:

- k prekluzi odpovědnosti dochází (odpovědnost zaniká), jestliže o něm správní orgán nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán (§ 36 odst. 2 ZIP, § 141 odst. 3 ZOZ) – dle dřívější dikce ZIP rovněž platila subjektivní a objektivní prekluzivní lhůta, začátek subjektivní lhůty však byl vázán na okamžik zahájení řízení, k prekluzi odpovědnosti došlo, pokud řízení nebylo ve lhůtě jednoho roku ukončeno (subjektivní lhůta tak byla fakticky významně delší, aniž by k tomu byl dán legitimní důvod)

- odpovědnost právnické osoby není dána, pokud jsou splněny podmínky liberace (vyvinění), které jsou nově shodně upraveny § 36 odst. 3 ZIP a § 141 odst. 1 ZOZ, tedy: „Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.“ – právní úprava odpovídá standardnímu konceptu odpovědnosti právnických osob dle dalších zákonů, dřívější dikce ZIP s liberací odpovědnosti nesystematicky vůbec nepočítala.





## Státní správa v oblasti inspekce práce

Státní správu v oblasti kontroly na úseku zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů vykonávají zejména **Státní úřad inspekce práce (dále jen „SUIP“)** a **oblastní inspektoráty práce (dále jen „OIP“)**, a to v souladu s § 126 odst. 1, odst. 2 ZOZ a § 3 ZIP. S účinností od 1.1.2012 byla na SUIP a OIP převedena působnost kontroly na úseku zaměstnanosti, kterou do té doby vykonávaly v součinnosti s orgány inspekce práce úřady práce, a to v souladu se zákonem č. 367/2011 Sb. Působnost SUIP a OIP v kontrolní činnosti není výlučná, v souladu s § 127 ZOZ a § 5 odst. 4 ZIP, vykonávají kontrolu na některých úsecích jiné státní orgány. Krajské pobočky úřadu práce vykonávají dle současné právní úpravy kontrolu pouze ve věci výše průměrného měsíčního čistého výdělku, a to v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci (§ 127 odst. 2 ZOZ).

Pro účely **kontroly v oblasti zákazu diskriminace a principu rovného zacházení** je relevantní pouze působnost SUIP a OIP, s výhradou vyloučení působnosti na některé osoby v právních vztazích obdobných pracovnímu poměru dle § 5 odst. 3, 4 ZIP, a to:

- zaměstnanci vykonávající ve správních úřadech státní správu jako službu,
- vojáci v činné službě povolání na vojenská cvičení,
- vojáci z povolání,
- osoby vykonávající službu v bezpečnostních sborech.

Inspekce je vykonávána ve dvou základních formách, a to kontrolní činností a správním trestáním, SUIP a OIP dále poskytují zaměstnancům a zaměstnavatelům metodickou pomoc a poradenství v pracovně právní oblasti. Dále v tomto textu se budeme věnovat jednotlivým formám činnosti orgánů inspekce práce, zvláště se zaměříme na ty prvky právní úpravy, které se přímo týkají osob dotčených protiprávním jednáním kontrolovaných subjektů.



# Poradenská a informační činnost

## SUIP, OIP

Orgány inspekce práce mají povinnost v rámci své působnosti poskytovat metodickou pomoc zaměstnancům a zaměstnavatelům, která v souladu s 4 odst. 2 písm. c) a 5 odst. 1 písm. k) ZIP spočívá v **bezúplatném poskytování základních informací a poradenství** týkajících se ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek.

Zákon z povahy věci přesně nekonkretizuje, v jaké formě a v jakém rozsahu má být metodická pomoc poskytována. Jak vyplývá z veřejně dostupných informací SUIP, poradenství je prakticky poskytováno osobními konzultacemi, korespondenčně, e-mailem i telefonicky, na SUIP a OIP se obrací průměrně ca. 6tisíc osob měsíčně (zdroj: Tisková zpráva Státního úřadu inspekce práce ze dne 7.11.2013<sup>7</sup>). Konkrétní a přehledné informace o poskytnutých poradenstvích nejsou zveřejňovány<sup>8</sup>.

Podle názoru autorů by bylo **žádoucí, aby byl nastaven alespoň rámcový systém evidence poskytnutého poradenství** – vzhledem k tomu, že rovněž poradenství je výkonem státní správy, nejeví se jako žádoucí, že přehled o poskytnutých poradenstvích je netransparentní. Navíc, neexistence evidence může vyvolávat pochybnost o standardizované kvalitě této činnosti, když v konkrétních případech může nesprávná informace přímo a citelně poškodit žadatele (např. zmařit možnost podání žaloby o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru či jiných právních podání v důsledku prekluze či promlčení nároku). Toto doporučení ostatně koresponduje též s doporučeními veřejného ochránce práv, k tomu viz např. **Zpráva o šetření ze dne 16.12.2009, sp.zn. 4294/2009/VOP/LD** (str. 6)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> [http://www.suip.cz/\\_files/suip-1fdd496dbc401f04d976097751c9dfcd/tisk\\_zprava\\_10\\_13.pdf](http://www.suip.cz/_files/suip-1fdd496dbc401f04d976097751c9dfcd/tisk_zprava_10_13.pdf) (cit. 20.1.2015)

<sup>8</sup> Viz. např. Zpráva o činnosti Státního úřadu práce v roce 2013, duben 2014, str. 37, dostupné na [http://www.suip.cz/\\_files/suip-f65d110ae1252715b2534f7126cc9104/zprava\\_o\\_cinnosti\\_2013.pdf](http://www.suip.cz/_files/suip-f65d110ae1252715b2534f7126cc9104/zprava_o_cinnosti_2013.pdf) (cit. 20.1.2015)

<sup>9</sup> V tomto případě vznikla pochybnost o tom, že OIP odrazilo žadatele o informaci od podání podnětu ve věci diskriminace v pracovních vztazích a zároveň poskytl nepřesné informace o rozdělení kompetencí orgánů inspekce práce; v důsledku toho pak muselo dojít k postupování podnětů žadatelky a kontrola u zaměstnavatele byla provedena až v době, kdy již žadatelka musela pracovní poměr ukončit. Pochybnosti o nesprávném poradenství však vzhledem k neexistující evidenci nebylo možné ověřit.

Ze zkušeností autorů, vycházejících např. z poskytování sociálních služeb v Ústeckém kraji, vyplývá, že realizovanou metodickou pomoc nelze vždy považovat za zcela efektivní. Autoři se tak setkali s jednotlivými případy, v nichž se na OIP obrátili zaměstnanci se žádostí o pomoc při obraně proti protiprávnímu jednání zaměstnavatelů a ze strany OIP byli pouze **odkázáni na poradenství** jiných subjektů, např. poskytovatelů sociálních služeb – neziskových organizací. Takový přístup (byť se jedná o jednotlivé případy, které nelze generalizovat) nepochybně nelze považovat za optimální provádění činností stanovených zákonem.

Podle názoru autorů by bylo žádoucí, aby poradenská a informační činnost zahrnovala poskytnutí rámcového právního stanoviska či vyjádření právního názoru (zahrnujícího např. kvalifikaci zákonnosti jednání zaměstnavatele a doporučení k využití konkrétních právních prostředků ochrany).

Dále je nutno podotknout, že některé žádosti o poskytnutí informace a poradenství mají **charakter podnětu k provedení kontroly**, eventuálně k zahájení správního řízení se zaměstnavatelem, a má a musí s nimi proto být naloženo stejně jako s jiným podnětem ve smyslu § 5 odst. 2 ZIP a § 137 ZOZ ve spojení s § 42 správního řádu, a to bez ohledu na to, zda zaměstnanec ve skutečnosti formuluje svoji žádost o poradenství např. jako „stížnost“ na protiprávní jednání zaměstnavatele. Rovněž orgány inspekce práce jsou v této souvislosti vázány zejména **zásadou součinnosti s dotčenými osobami** dle § 4 odst. 2 a odst. 4 správního řádu, tedy žádost zaměstnance o poskytnutí poradenství musí posoudit podle jejího obsahu a pro případ, že zjevně vykazuje znaky podnětu k provedení kontroly, mají a musí o tom zaměstnance poučit a pomoci mu podnět řádně formulovat, a to typicky sepsáním záznamu a ústně podaném podnětu a poučením o možných podkladech podnětu.<sup>10</sup>

## Úřad práce ČR

V souladu s § 8a odst. 1 písm. g) ZOZ poskytují metodickou pomoc zaměstnancům a zaměstnavatelům rovněž krajské pobočky úřadu práce, a to obdobně jako dle ZIP ve formě **poskytování poradenských, informačních a dalších služeb v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů**.

---

<sup>10</sup> V opačném případě totiž může docházet k poněkud absurdním situacím, kdy OIP odkáže zaměstnance v rámci metodické pomoci na právní poradenství neziskové organizace, která zaměstnanci vedle jiného doporučí podání písemného podnětu k provedení kontroly dle ZIP, přestože tento podnět měl být řádně vyhodnocen a přijat již v rámci metodické pomoci OIP. Takový postup pak zjevně není v souladu s principem dobré správy a principem součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami.

Poradenská činnost úřadu práce je rovněž zákonem formulována velmi široce, z povahy věci (vzhledem k tomu, že krajské pobočky úřadu práce *de facto* nevykonávají inspekční činnost) však nemohou úřady práce zahájit kontrolu nebo správní řízení z moci úřední ani v případě, že z informací zaměstnance dospějí k podezření o protiprávním postupu zaměstnavatele dle ZOZ nebo ZIP.

Podle názoru autorů by však každé sdělení, týkající se podezření na protiprávní jednání zaměstnavatele, mělo být rovněž v rámci metodické pomoci úřadu práce **posuzováno jako podnět k provedení kontroly**, úřad práce by tedy měl oznamovatele řádně poučit jak o jeho nárocích včetně právních možností a náležitostí jejich uplatnění (mimosoudní výzva zaměstnavateli, soudní ochrana), tak o možnostech a podmínkách kontroly v rámci inspekce práce. Úřad práce je rovněž v rámci poradenské činnosti vázán zásadou součinnosti dle § 4 odst. 2 správního řádu, a to ve smyslu judikatury **Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 24.10.2007, č.j. 6 Ads 87/2007**, cit.: *„Jakkoliv poučovací povinnost správních orgánů podle správního řádu směřovala primárně k poučení o procesním právu (aby neutrpěli v řízení újmu), ze zásady součinnosti lze dovodit závěr, že správní orgán je povinen v minimální míře i k poučení o právu hmotném, a to přinejmenším tam, kde je znalost hmotněprávní úpravy (typicky podmínky nároku na dávku) podmínkou pro to, aby mohla být splněna nějaká procesní povinnost (typicky povinnost tvrzení a povinnost důkazu). V takovém případě správní orgán jednak poučuje o procesních důsledcích hmotněprávní úpravy (procesní povinnosti účastníka), jednak, v případě, že nejde o laicky seznatelné významy, musí přiměřeně poučit i o obsahu hmotněprávního pojmu, neboť jinak by účastník nevěděl, co má být skutečným obsahem po něm požadovaného úkonu procesního.“*

Poradenství úřadu práce by tak, dle názoru autorů, mělo být poskytnuto minimálně v takové míře, aby se oznamovateli (žadatelé o poskytnutí poradenství) dostalo informací nutných pro řádné uplatnění nároků, eventuálně též pro podání dostačujícího podnětu orgánům inspekce práce. Na základě toho pak úřad práce má a musí žadatele řádně poučit o formě a náležitostech podání podnětu, resp. v souladu se zásadami dobré správy a hospodárnosti řízení by měl též úřad práce **sepsat záznam o ústně podaném podnětu a v souladu s § 42 správního řádu ho postoupit k vyřízení místně příslušnému OIP.**

Přitom nelze opomenout, že u laické veřejnosti není dáno příliš široké povědomí o orgánech inspekce práce, resp. o rozlišení kompetencí úřadu práce a SUIP/OIP. Efektivní plnění úkolů inspekce práce proto záleží na příslušných správních orgánech včetně úřadu práce, který nemůže ignorovat signály o protiprávních jednáních zaměstnavatelů a měl by na ně účinně reagovat, aniž by přitom nepřiměřeně zatěžoval oznamovatele (též s přihlédnutím k tomu, že oznamovatel nemůže prostřednictvím postupů státní správy přímo dosáh-

nout uspokojení svých eventuálních nároků, postup orgánů inspekce práce naopak sleduje ošetření veřejného zájmu).

Uvedená doporučení v oblasti metodické pomoci úřadu práce autoři opírají rovněž o konstantní právní názor veřejného ochránce práv. K tomu viz např. **Zpráva ze šetření ze dne 28.8.2010, sp.zn. 7039/20/09/VOP/JB**, cit.: **“Úřad práce měl na podání stěžovatelky bez zbytečných průtahů odpovědět, poučit ji o rozdělení kontrolní pravomoci úřadů práce a inspektorátů práce a zodpovědět její dotazy spadající do jeho kompetence. Nelze automaticky předpokládat, že občan, který se obrací na úřad práce se stížností na postup zaměstnavatele, je informován o tom, jaké kontrolní pravomoci náleží úřadu práce a jaké oblastnímu inspektorátu práce. Navíc z pouhého faktu, že se na úřad práce se stížností na poměry u zaměstnavatele v pracovních vztazích obracela, nenasvědčuje o pochopení problematiky stěžovatelkou. Stěžovatelka tak mylně očekávala, že úřad práce se bude zabývat její stížností na postup zaměstnavatele, jelikož neměla vědomost o tom, že prošetřování většiny namítaných skutečností do kompetence tohoto úřadu nenáleží. Nereagováním na podání stěžovatelky se úřad práce dopustil pochybení spočívajícího v nerespektování principů dobré správy.”**<sup>11</sup> Obdobný právní názor pak vyplývá též ze **Zprávy o šetření ze dne 14.8.2012, sp.zn. 1631/2012/VOP/EHŠ**, cit. **„Úřad práce měl poskytnout přiměřené poučení i o možnosti podat insolvenční návrh na zaměstnavatele, jakožto nezbytné podmínky pro uplatnění dlužných mzdových nároků u úřadu práce. Poučení o tom, že je-li podán na zaměstnavatele insolvenční návrh, pak lze uplatnit dlužné mzdové nároky u úřadu práce, nepovažují za dostatečné (..) Absenci takového poučení a neexistenci dokladu, dokazujícího případně jiné poučení účastníka, považují za pochybení úřadu práce.”**<sup>12</sup>

Neopominutelnou podmínkou výše uvedených postupů však je, aby pracovníci úřadu práce měli dostatečné povědomí o působnosti a pravomoci orgánů inspekce práce na základě toho odkazovali na orgány inspekce práce pouze takové osoby, u nichž je skutečně dáno podezření o spáchání přestupku nebo správního deliktu zaměstnavatelem nebo jiným subjektem.

<sup>11</sup> V daném případě se stěžovatelka obrátila na úřad práce se „stížností“ na zaměstnavatele, týkající se porušování pracovněprávních předpisů v pracovních vztazích. Úřad práce vyhodnotil, že posouzení podání není v jeho kompetenci, stěžovatelka je v kontaktu s oblastním inspektorátem práce, jemuž také podala podnět k provedení kontroly a lze předpokládat, že jí OIP poskytl základní informace. Z toho důvodu se úřad práce „stížností“ dále nezabýval a stěžovatelku o svém postupu nijak nevyrozuměl.

<sup>12</sup> V daném případě úřad práce poučil uchazeče o zaměstnání o nárocích dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, v tom smyslu, že zaměstnanec může uplatnit mzdové nároky u úřadu práce, pokud je podán insolvenční návrh na zaměstnavatele, poučení úřadu práce však již neobsahovalo informaci o tom, že insolvenční návrh může podat sám zaměstnanec (uchazeč o zaměstnání).

## Kontrolní činnost

Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů vykonávají SUIP a OIP (s výše uvedenými výjimkami) podle § 7 a násl. ZIP a § 125 a násl. ZOZ ve spojení se zákonem 255/2012 Sb., kontrolní řád.

Kontrolní činnost se provádí formou plánovaných kontrolních akcí (dle Ročního programu kontrolních akcí SUIP, který je projednáván s odbory a schvalován MPSV, a dále dle programů činnosti jednotlivých OIP) a formou kontrolních akcí na základě přijatých podnětů.

Dle současné právní úpravy, zejména ve smyslu kontrolního řádu, jsou jasně stanovena pravidla, na základě kterých se kontrola realizuje, včetně vymezení práv a povinností kontrolujících a kontrolovaných osob. V mezích tohoto textu se zaměříme pouze na některé aspekty kontrolní činnosti.

### Podnět k provedení kontroly

Kontrolní činnost je v souladu s § 5 odst. 1 kontrolního řádu vždy realizována z úřední povinnosti, orgány inspekce práce jako správní orgány jsou povinny přijímat podněty k provedení kontroly a řádně se s nimi vypořádat. Tuto povinnost mají jak jednotlivé OIP, tak SUIP.

Přijímání a vyřizování podnětů se řídí zejména ustanovením § 42 správního řádu.

Orgány inspekce práce jsou **povinny přijímat podněty**. Ten, kdo podnět podal, nemá právní nárok na to, aby orgán inspekce práce na základě podnětu provedl kontrolu, ani aby zahájil správní řízení, natož pak aby byla zaměstnavateli (či jiné osobě podnětem dotčené) uložena sankce. Osoba podávající podnět má ovšem právo žádat, aby jí byla poskytnuta informace o vyřízení podnětu, v tom případě jí musí správní orgán ve lhůtě 30ti dnů od přijetí podnětu vyrozumět o tom, jaká opatření přijal, zejména zda zahájil správní řízení (v tomto případě též zda zahájil nebo zahájí kontrolu) nebo pro zahájení řízení neshledal důvody, nebo podnět postoupil k vyřízení jinému správnímu orgánu.

Jak bylo uvedeno již výše, z povinnosti správních orgánů přijímat podněty vyplývá též **povinnost postoupit** podnět správnímu orgánu místně a věcně příslušnému. Tato povinnost se pak vztahuje rovněž na úřad práce, který sice *de facto* nevykonává inspekci práce, eventuální podnět na tomto úseku však nemůže bez dalšího odložit, naopak ho musí postoupit OIP nebo SUIP, případně podatele podnětu řádně poučit o způsobu podání, o rozdělení kompetencí mezi úřadem práce a OIP, SUIP a zároveň o vhodných podkladech podnětu.

Podnět k provedení kontroly **není podáním**, nemusí tedy splňovat obsahové ani formální náležitosti podání dle § 37 správního řádu, skutečnosti (tvrzení) v něm uvedené nemusí osoba podávající podnět dokládat důkazy.

## K obsahu podnětu

Z povahy věci však vyplývá, že podnět obsahově neurčitý nebo nesrozumitelný nemůže být dostatečným podkladem pro posouzení důvodnosti zahájení kontroly – správní orgán je pak rovněž v případě podnětu povinen postupovat v souladu se zásadou součinnosti s dotčenými osobami obdobně podle § 37 odst. 3 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že má správní orgán zákonnou povinnost podněty přijímat, **nemůže s přijatými podněty nakládat svévolně** (např. je pouze pro nedostatek relevantních tvrzení nebo důkazů odložit), naopak je povinen osobě podávající podnět **pomoci s doplněním formulace** v takové míře, aby vůbec mohl posoudit, zda jsou či nejsou ve věci dány důvody pro provedení kontroly nebo zahájení správního řízení. Přitom nelze opomenout, že státní správa v oblasti inspekce práce, resp. obecně kontroly, je vedena **zásadou materiální pravdy, zásadou oficiality a zásadou vyšetřovací**, z nichž zejména vyplývá, že má správní orgán povinnost zjišťovat a ověřovat skutečnosti svědčící o tom, že se dotčené subjekty dopustily protiprávního jednání, které spadá do působnosti příslušného správního orgánu.

V opačném případě by ostatně institut podnětu postrádal smysl, jelikož by ze strany správního orgánu vůbec nemusela být splněna povinnost skutečnosti uvedené v podnětu ověřit. K této povinnosti viz též např. **rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě pod sp.zn. 22 A 85/2010**<sup>13</sup>: „Z věty druhé § 42 správního řádu vyplývá, že správní orgán je povinen se zabývat podnětem v té míře, zda zakládá důvody k zahájení řízení z moci úřední, případně postoupení příslušnému správnímu orgánu. Proto má **správní orgán povinnost ověřit skutečnost v návrhu tvrzení a na základě výsledku šetření rozhodnout, zda bude řízení z moci úřední zahájeno či nikoli.**“

Rovněž ze stanovisek veřejného ochránce práv vyplývá povinnost orgánů inspekce práce poskytnout pomoc při obsahové formulaci podnětu, k tomu viz např. **Zpráva ze šetření ze dne 29.11.2011, sp.zn. 2303/2011/VOP/JB**, cit.: „Souhlasím se sdělením ředitele úřadu práce, že z podnětu stěžovatele není patrné, v čem přesně diskriminaci či nerovné zacházení vůči jeho osobě spatřuje. **Úřadu práce však nic nebránilo v tom, aby stěžovatele vyzval k doplnění této skutečnosti.** (...) Souhlasím s tím, že úřad práce nemá zákonnou povinnost na každý pod-

<sup>13</sup> Cit. z Jemelka, L a kol., Správní řád: komentář. 4. vydání. C.H.Beck Praha, 2013, str. 202.



nět, který obdrží, reagovat provedením kontrolního šetření. **V zájmu dobré správy a vstřícnosti vůči adresátům veřejné správy by kontrolní orgán měl na každý podnět reagovat potvrzením o jeho přijetí a sdělením, zda byl podnět zařazen do plánu kontrolní činnosti, a pokud nikoli, vysvětlit objektivní důvod pro jeho nezařazení.** Například, pokud by stěžovatel na výzvu ke sdělení, v čem diskriminaci spatřuje, nereagoval, bylo by toto zcela jistě objektivním důvodem pro odložení podnětu a neprovedení kontroly. Rovněž pokud by stěžovatel uvedl skutečnosti, které nespadají pod zákonem stanovené diskriminační důvody uvedené v ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, byla by tato skutečnost rovněž objektivním důvodem pro odložení podnětu.“

Veřejný ochránce práv dále konstatoval, že pokud orgán inspekce práce dospěje k závěru, že je podnět důvodný, a příslušnou kontrolu provede, **musí ověřovat veškerá tvrzení a indicie, které podnět obsahoval nebo které vznikly v důsledku podání podnětu**, zejména nemůže některá z těchto tvrzení bez dalšího opomenout. Veřejný ochránce práv zdůraznil, že zvláštní pozornost musí být věnována řádnému vypořádání se s podnětem tehdy, je-li jeho obsahem námitka diskriminace – v tom případě je nutno na podnět nahlížet též ve světle AntiDZ a vnímat ho jako prostředek uplatnění ochrany před diskriminací. K tomu viz ze **Zprávy o šetření ze dne 16.9.2013, sp.zn. 5798/2013/VOP/ZO**, cit.: „Předmětem kontroly oblastního inspektorátu práce musí být i bossing a šikana na pracovišti, pokud je toto tvrzení součástí podání stěžovatele. (..) Dá-li zaměstnanec podnět ke kontrole oblastnímu inspektorátu práce obsahující námitku diskriminace, a následně dostane výpověď z pracovního poměru, je inspektorát **povinen zabývat se i tím, zda výpověď nebyla postihem za uplatnění práv zaměstnance**, a zda tedy nešlo o pronásledování ve smyslu ustanovení 4 odst. 3 antidiskriminačního zákona. (..) **Je-li součástí podnětu oblastnímu inspektorátu práce námitka diskriminace, představuje toto jednání osoby stěžovatele uplatnění jeho práv podle antidiskriminačního zákona, neboť pracovněprávní předpisy explicitně odkazují na tento zákon (zejména ustanovení § 16 zákoníku práce).**“

## K formě podnětu

V souladu s § 42 správního řádu platí, že podnět k provedení kontroly může být podán v jakékoli formě (písemně, elektronicky, ústně atd.), a to jakoukoli osobou (tj. včetně osoby, která není namítaným protiprávním jednáním přímo dotčena) a případně též anonymně. Na formu podnětu, stejně jako na jeho obsah, tak **nelze aplikovat ustanovení § 37 správního řádu** a vůbec tak nepřipadá v úvahu, aby se orgán inspekce práce opomenul zabývat podnětem (resp. podnět ignoroval) z důvodu nedostatku formy.

V případě, že je podnět podán **osobou, která není přímo dotčena namítaným protiprávním jednáním**, provedení kontroly nebo zahájení správního řízení není vázáno na souhlas osoby, která byla objektem protiprávního jednání. **Nesouhlas dotčené osoby nemůže být důvodem pro odložení věci nebo odmítnutí podnětu** – kontrola či sankční řízení se zahajuje z moci úřední, resp. z úřední povinnosti, nelze v jeho rámci rozhodovat o soukromoprávních nárocích dotčené osoby a jeho účelem je napravení či odstranění objektivního protiprávního stavu. Dotčená osoba má naopak povinnost poskytnout správnímu orgánu součinnost, kterou může správní orgán vynucovat (např. při opatrování vysvětlení dle § 137 odst. 2 správního řádu).

Veřejný ochránce práv se v souvislosti s formou podnětu zabýval např. podáním elektronického podnětu, přičemž konstatoval, že na podnět podaný v elektronické formě (e-mailem) nelze aplikovat ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu, typicky pokud jde o náležitost uznávaného elektronického podpisu. K tomu viz **Zpráva o šetření ze dne 29.6.2011, sp.zn. 2303/2011/VOP/JB**, cit.: „*Podnět dle ustanovení § 42 správního řádu je takové podání, kterým se jeho podatel zpravidla snaží upozornit na nedostatky v činnosti jiných fyzických a právnických osob či orgánů veřejné správy. Prostřednictvím podnětu podatel požaduje, aby v něm uvedené skutečnosti orgán veřejné správy prošetřil a v případě, kdy dospěje k závěru, že jsou splněny podmínky pro další postup, např. pro zahájení řízení o uložení sankce za spáchání správního deliktu či přestupku, postupoval zákonem stanoveným způsobem. Podnět je podáním s nejmenšími nároky na formální i obsahové náležitosti. Může být podán kteroukoliv fyzickou či právnickou osobou, ale též anonymně. Podnět lze podat písemně, ústně do protokolu či zápisu, elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu, faxem či dálhopisem. **Nedostatek formy nikdy nemůže být důvodem k jeho odmítnutí.***“<sup>14</sup>

Typickou formou, v níž může být podnět na úseku inspekce práce podán, je **podání podnětu ústně přímo u orgánu inspekce práce**, který o podnětu sepíše s osobou, která ho podává, záznam. Záznam o podnětu by v takovém případě měl být v co nejvyšší možné míře vypovídající, zejména by měl zachycovat sdělení oznamovatele podrobně, aby **obsáhl veškeré tvrzené skutečnosti tak, aby se mohl stát obстоjným podkladem pro úvahu správní orgánu** o tom, zda jsou dány důvody pro zahájení kontroly nebo řízení z moci úřední. Záznam by zároveň měl korespondovat s podklady, které k doložení tvrzených skutečností oznamovatel správnímu orgánu předkládá. S ohledem na neformalistickou povahu institutu podnětu by pak správní orgán měl, v případě eventuálních následných pochybností o obsahu záznamu či o jeho mezerovitosti, záznam vhodným způsobem společně s oznamovatelem do-

<sup>14</sup> Ochránce v této věci reagoval na vyjádření úřadu práce, podle něhož pokud „*elektronický dopis stěžovatele nebyl opatřen elektronickým podpisem, ani do 5 dnů písemně potvrzen, nelze na něj pohlížet jako na oficiální podnět*“.

plnit – orgán inspekce práce by přitom měl postupovat v souladu se svojí působností v oblasti poradenské činnosti (k tomu viz výše). Veřejný ochránce práv k tomu např. ve **Zprávě o šetření ze dne 28.8.2010, sp.zn. 7039/2009/VOP/JB**, konstatoval, cit.: „*Jsem toho názoru, že do záznamu o ústně přijatém podnětu do protokolu, měl zaměstnanec oblastního inspektorátu práce zaznamenat srozumitelným způsobem všechny relevantní skutečnosti, které stěžovatelka uváděla. Kompletní podnět tak měl být postoupen v plném rozsahu (včetně příloh). Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu měl v tomto rozsahu podnět prošetřit. V případě pochybností či nejasností ohledně skutečností uváděných v podnětu a v přiložených dokumentech, mohl inspektorát využít telefonického kontaktu, který stěžovatelka při osobním jednání uvedla.*“

V této souvislosti nelze opomenout, že podnět je sice neformálním úkonem, sepsání záznamu je však již formalizovaným úkonem správního orgánu a záznam musí obsahovat náležitosti zákonem upravené, a to obdobně dle § 137 odst. 3 správního řádu, tedy zejména vyličení předmětných skutečností (cit. ustanovení se však z povahy věci na záznam o podnětu nepoužije beze zbytku, neboť podnět může být podán též anonymně, bez souhlasu oznamovatele tedy nelze v záznamu uvádět identifikaci osoby podnět podávající).

V případě, že je podnět podán nikoli osobně (orgán inspekce práce tedy o něm nesepisuje záznam), orgán inspekce má prostor k doplnění skutečností rozhodných pro úvahu o zahájení kontroly či řízení. Doplnění podnětu pak může být učiněno jako úkon předcházející kontrole ve smyslu § 3 kontrolního řádu, a to dle názoru autorů buď relativně neformální cestou v rámci poradenství dle ZIP (o takovém úkonu musí být v souladu s kontrolním řádem sepsán záznam, může však být provedeno též telefonicky, k tomu též viz výše cit. právní názor veřejného ochránce práv), nebo formalizovaným postupem dle § 137 odst. 1 správního řádu, tedy opatřením vysvětlení oznamovatele.

## **K procesním právům osoby, která podala podnět**

Jak již bylo výše uvedeno, osobou podávající podnět může být kdokoli, podnět může být podán též anonymně. Z charakteru podnětu vyplývá, že tato osoba podáním podnětu nevstupuje do postavení účastníka správního řízení, ani nemá právní nárok na provedení kontroly, natož pak na uložení správní sankce subjektu označenému v podnětu. Projednání podnětu ani není správním řízením, jeho výsledkem není vydání rozhodnutí, prověřování podnětu je postupem před zahájením správního řízení dle Hlavy III. správního řádu, resp. úkonem předcházejícím kontrole dle § 3 kontrolního řádu.

Ten, kdo podnět podal, má však **právo žádat o poskytnutí informace** o opatřeních přijatých správním orgánem. Podle názoru autorů by o tomto právu měl být správním orgánem **poučen** (to zejména v případě, kdy podává podnět

osobně). V takovém případě mu v souladu s § 42 správního řádu vzniká nárok na sdělení (ve lhůtě 30ti dnů od podání podnětu), zda bylo zahájeno správní řízení nebo kontrola, podnět byl postoupen, anebo správní orgán neshledal důvody pro zahájení řízení.

V případě, že však byla na základě podnětu zahájena kontrola, osoba podávající podnět má **ex lege právní nárok na poskytnutí písemné informace o výsledku kontroly**, a to v souladu s § 5 odst. 2 ZIP. Poskytnutí této informace není vázáno na to, zda osoba podávající podnět požádala o sdělení dle § 42 správního řádu, povinnost orgánu inspekce práce je v tomto případě dána vždy.

Sdělení o vyřízení podnětu a zejména pak písemná informace o výsledku provedené kontroly musí být řádně odůvodněny, dle názoru autorů obdobně podle § 68 odst. 3 správního řádu (jakkoli sdělení nemá povahu rozhodnutí správního orgánu), orgán inspekce práce se musí vypořádat se všemi argumenty a námitkami uvedenými v podnětu. Tento právní názor opírají autoři též o stanoviska veřejného ochránce práv, viz např.:

**Zpráva o šetření ze dne 16.9.2013, sp.zn. 5798/2013/VOP/ZO, cit.:** „Z povahy věci samé (a ostatně ze samotné správní praxe) lze dovodit, že kontrolující musí řádně odůvodnit porušení obecně závazných předpisů a opřít je o shromážděné doklady v kontrolním spisu; nemusí ale kontrolovanému podrobně odůvodňovat, proč kupříkladu neshledal porušení zásady rovného zacházení či zákaz diskriminace. Zde postačí stručné konstatování kontrolního zjištění. **Je však povinen tuto skutečnost řádně odůvodnit podatel podnětu k provedení kontroly a vyrovnat se s námitkami, které uvedl v podnětu.**“

**Zpráva o šetření ze dne 28.8.2010, sp.zn. 7039/2009/VOP/JB, cit.:** „Zákon o inspekci práce neukládá povinnost na každý podnět, který obdrží, reagovat provedením kontroly u dotčeného zaměstnavatele, ani nestanoví lhůtu, ve které má být uvedená kontrola provedena. **Pokud však uvedený podnět využije pro provedení kontrolního šetření, je třeba, aby se zabýval všemi skutečnostmi, které podatel podnětu namítá a které spadají do jeho kontrolní působnosti.**“

V této souvislosti je nutno zdůraznit, že osoba podávající podnět (pokud je zároveň osobou dotčenou protiprávním jednáním kontrolovaného subjektu) má na poskytnutí přezkoumatelné informace podstatný právní zájem. Orgán inspekce práce z povahy věci neposuzuje eventuální soukromoprávní nároky jednotlivců, výsledek kontroly (včetně konstatování zjištěného protiprávního jednání) však může jednotlivec využít v procesu uplatnění svých nároků – jednak může být rozhodujícím motivem pro podání civilní žaloby (resp. pro úvahu o perspektivě úspěchu žalobního nároku), jednak může být v civilním soudním řízení soudu navrženo jako důkaz k prokázání nároku žalobce.

## K podkladům podnětu k provedení kontroly

S ohledem na neformální povahu podnětu je možné podnět podat bez „důkazů“, tedy aniž by osoba jej podávající orgánu inspekce práce doložila konkrétní listinné podklady, eventuálně aniž by navrhovala jakékoli jiné formy důkazů (např. identifikovala svědky). Na druhou stranu je samozřejmě žádoucí, aby byl podnět doprovázen takovýmito podklady, které mohou mít zásadní význam pro posouzení jeho oprávněnosti ze strany orgánu inspekce práce, resp. pro ověření důvodnosti zahájení kontroly či správního řízení. O tom musí orgán inspekce práce podatele poučit, při ověřování podnětu může podatele vyzvat k předložení dokladů v rámci úkonů před zahájením kontroly.

Pokud jsou k podnětu doklady přiloženy, orgán inspekce práce je povinen při ověřování podnětu řádně se vypořádat nejen s tvrzeními podatele, ale právě též s obsahem jím doložených důkazů. K tomu viz též právní názor veřejného ochránce práv, viz **Zpráva o šetření ze dne 28.8.2010, sp.zn. 7039/2009/VOP/JB**, cit.: *„Postup, kdy oblastní inspektorát práce zcela opomenul obsah přiložených dokumentů, nemohu hodnotit jinak než chybný. Pokud se kontrolní orgán setká s listinnými doklady, ze kterých vyplývá podezření ze spáchání deliktu, je povinen se jimi zabývat.“*

Orgán inspekce práce je dále povinen hodnotit hodnověrnost předložených dokladů, zejména ověřit je ve spojení s tvrzeními osoby podávající podnět, eventuálně využít za účelem jejich ověření též další prostředky, které mu dává zákon, např. dotazem u dalších zaměstnanců. Veřejný ochránce práv v této souvislosti konstatoval, že je nepřipustné, aby OIP odmítl podnět pouze z toho důvodu, že tvrzení podatele nekoresponduje s listinnými doklady, které jsou však zcela zjevně fingované zaměstnavatelem. K tomu viz **Zpráva o šetření ze dne 15.11.2011, sp.zn. 1272/2011/VOB/JB**, cit. *„Nemohu se tak ztotožnit s vyjádřením orgánu inspekce práce adresovaným stěžovateli o nemožnosti prokázat pravdivost tvrzení o existenci dvojí docházky se zdůvodněním, že inspektor při výkonu kontroly může vycházet pouze z dokladů předložených zaměstnavatelem. Toto tvrzení nemá oporu v žádném ustanovení obecně závazného právního předpisu stanovícího pravidla kontrolní činnosti a **takovéto pojetí kontrolní činnosti by vedlo k jejímu zúžení na formální kontrolu správnosti předložených dokumentů.** (...) Pokud stěžovatel předložil rozpis směn, ze kterých lze vyvodit, že zřejmě pracoval i v neděli.. a že jeho směny byly dvanáctihodinové, nikoli osmihodinové, **inspektorát je povinen se touto skutečností zabývat. Ačkoli oprávněním inspektorátu není zjišťovat pravost předložených dokumentů, má v případě jakýchkoli pochybností nástroj ke zjištění, zda zaměstnavatelem vedená elektronická evidence odpovídá skutečnosti.“***

## Podklad podnětu – zvukový nebo obrazový záznam

Speciální problematikou podkladů k podnětu k provedení kontroly je složitost prokazování protiprávních jednání, kterých se vůči zaměstnancům dopouští zaměstnavatelé. Značné množství takových situací totiž nelze prokázat listinnými důkazy, neboť vycházejí z **neformálních, pouze ústně sdělovaných pokynů či informací**, zatímco listinné dokumenty vedené zaměstnavatelem fungují soulad se zákonem (typickým příkladem je výše uvedená zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15.11.2011, kde oznamovatel tvrdil porušování právních předpisů ve věci pracovní doby a evidence práce, zaměstnavatel však vedl „dvojí“ evidenci a OIP předložil evidenci odpovídající zákonu). V některých případech pak protiprávní jednání nelze prokázat ani svědeckými výpověďmi, neboť k němu dochází při **dvoustranném jednání bez přítomnosti třetí osoby** – typické jsou takové situace v oblasti diskriminace, zvláště pak na úseku zaměstnanosti (pohovor se zájemcem o zaměstnání), eventuálně v oblasti pracovněprávní šikany (bossing, mobbing). Zaměstnanec má v těchto situacích často jedinou možnost, jak jednání prokázat, a to pořízením si audiozáznamu pohovoru.

**Přípustnost pořízení audiozáznamu** v takových situacích, resp. přípustnost důkazu audiozáznamem v civilním soudním řízení, byla aktuálně konstatována **Ústavním soudem ČR, a to nálezem ze dne 9.12.2014, sp.zn. II. ÚS 1774/14**, cit.: *„Základním kritériem, jež má vést k rozhodnutí o použitelnosti či nepoužitelnosti záznamu rozhovoru pořízeného soukromou osobou bez vědomí nahrávané osoby jako důkazu v příslušném řízení, je poměrování chráněných práv a zájmů, které se v této soukromé sféře střetávají, a kde se stát stává arbitrem (zpravidla prostřednictvím soudu) rozhodujícím o tom, který z těchto zájmů bude v daném konkrétním střetu převažujícím. .. Kromě okolností, za nichž byla taková nahrávka pořízena, bude rozhodující i význam právem chráněného či uznávaného zájmu, který je předmětem vlastního řízení, a možnosti, které měl účastník, uplatňující informace z nahrávky, k dispozici k tomu, aby získal takové informace jiným způsobem, než za cenu porušení soukromí druhé osoby. .. Za běžných okolností je svévolné nahrávání soukromých rozhovorů bez vědomí jejich účastníků hrubým zásahem do jejich soukromí. Takovýto postup s rysy zálužnosti je ve velké většině případů morálně i právně zcela nepřijatelný, zejména, je-li veden záměrem nahrávanou osobu poškodit. Ústavní soud se rozhodně staví proti nekalým praktikám vzájemného elektronického sledování a skrytého nahrávání při soukromých i profesionálních jednáních, jež zpravidla jsou nejen v rozporu s právem, ale, hodnoceno po stránce sociálně etické, šíří ve společnosti atmosféru podezřavosti, strachu, nejistoty a nedůvěry. Zcela odlišně je však třeba posuzovat případy, kdy je tajné pořízení audiozáznamu rozhovoru součástí obrany oběti trestného činu proti pachateli nebo jde-li o způsob dosažení právní ochrany pro výrazně slabší stranu významného občanskoprávního a zejména pracovněprávního sporu.*



**Zásah do práva na soukromí osoby, jejíž mluvený projev je zaznamenán, je zde plně ospravedlnitelný zájmem na ochraně slabší strany právního vztahu, již hrozí závažná újma (včetně např. ztráty zaměstnání). Opatření jediného nebo klíčového důkazu touto cestou je analogické k jednání za podmínek krajní nouze či dovolené svépomoci.“**

K obdobnému závěru o použitelnosti audiozáznamu jako důkazu již dříve dospěly též obecné soudy, k tomu viz zejména **rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.5.2003, č.j. 1 Co 62/2003-139**, cit.: „Provedení důkazu soukromě pořízeným audiozáznamem nevylučuje ust. § 125 o. s. ř.; to tím spíše, byl-li takový záznam učiněn v prostoru určeném pro veřejnost v rámci obchodní činnosti a nijak se netýkal soukromí zúčastněných osob. Je zcela nerozhodné, že se postižený na možnost diskriminačního jednání připraví tak, aby je pro případ, že k němu dojde, prokázal.“<sup>15</sup>

Nosné důvody nálezu Ústavního soudu je nutno, dle názoru autorů, použít i na úseku inspekce práce. Právní vymezení podnětu k provedení kontroly, jak bylo popsáno již výše, počítá s tím, že skutečnosti v něm obsažené lze dokládat *de facto* jakýmikoli podklady (s výhradou podkladů zákonem zakázaných). **Orgány inspekce práce proto nemohou odmítnout posouzení audiozáznamu, eventuálně videozáznamu, pokud splňuje atributy dovoleného prostředku ve smyslu citovaného nálezu**, a rovněž za použití takového záznamu ověřovat, zda jsou ve věci dány důvody pro provedení kontroly, eventuálně pro zahájení správního řízení.

Je však třeba zdůraznit, že takový **utajený záznam lze použít jedině jako podklad pro posouzení důvodnosti podnětu. Nelze je však již použít jako podklad pro rozhodnutí ve věci samé**, tedy pro konstatování porušení právních předpisů v kontrolních zjištěních protokolu o kontrole (dle § 12 kontrolního řádu), natož pak jako podklad rozhodnutí o přestupku nebo správním deliktu a o uložení pokuty. Je totiž nutno zásadně odlišovat procesní postavení, ve kterém se nachází osoba podávající podnět (které náleží ochrana slabší strany a která objektivně nemusí mít žádný jiný prostředek, jak protiprávní jednání prokázat), a ve kterém se nachází orgán inspekce práce (tedy postavení správní orgánu, který v souladu se zásadou legality a zákazu libovůle může postupovat jen způsobem stanoveným zákonem). Orgán inspekce práce tak musí precizně dbát postupů kontroly a správního řízení (včetně oprávnění a povinností zákonem stanovených), zejména v souladu s § 51 odst. 1 správního řádu nesmí zjišťovat stav věci na základě důkazních prostředků získaných nebo provedených v rozporu s právními předpisy.

<sup>15</sup> Rozsudek byl publikován v Bulletinu advokacie č. 11-12/2003, str. 100, viz [http://www.cak.cz/assets/files/183/BA\\_03\\_11.pdf](http://www.cak.cz/assets/files/183/BA_03_11.pdf) (cit. 30.1.2015)

Na tzv. skrytý obrazový nebo zvukový záznam pak v žádném případě nelze pohlížet jako na záznam dle § 8 písm. d) kontrolního řádu, u něhož se předpokládá jeho pořízení s vědomím kontrolované osoby.

Zákaz pořizování tzv. utajených záznamů správním orgánem, resp. nepřípustnost provedení takových záznamů jako důkazů, vyplývá též z judikatury **Nejvyššího správního soudu, k tomu viz rozsudek ze dne 5.11.2009, č.j. 1 Afs 60/2009 – 119:** „V českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do soukromého života fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. **Protože neexistuje žádný právní základ pro výkon pravomoci pořizovat v utajení audiovizuální či obdobné záznamy zasahující do soukromého života fyzických osob, činí to nevyhnutelně eventuální pořizování obdobných nahrávek náchylným ke svévolnému zásahu.**“

## Podklad podnětu – záznam o tzv. situačním testingu

Podle názoru autorů má obdobnou vypovídací hodnotu jako audiozáznam výstup z tzv. situačního testingu (je třeba podotknout, že tento výstup má často právě formu audiozáznamu). Metoda situačního testování se využívá zejména jako postup pro zajištění důkazů ve věcech diskriminace. Její podstatou je provedení srovnávacích kontaktů s testovanou osobou, v nichž se prvního kontaktu účastní osoba charakterizovaná diskriminačním znakem (u níž se předpokládá, že může být diskriminována), druhého kontaktu se účastní osoba bez takového diskriminačního znaku. Průběh obou testovaných situací je pak vhodným způsobem zaznamenán, buď audiozáznamem a jeho přepisem, nebo písemným záznam, vyhotoveným bez odkladu po provedení testování - v záznamu má pak podstatný význam zachycení výpovědi tzv. ko-testera (osoby necharakterizované diskriminačním důvodem), jehož lze následně navrhnout jako svědka.

V oblasti inspekce práce je metoda situačního testingu typicky použitelná v oblasti přístupu k zaměstnání (diskriminace při výběrových řízeních). Situační testing je standardně využíván veřejným ochráncem práv typicky v oblasti metodické pomoci obětem diskriminace<sup>16</sup>.

Podle názoru autorů je nutno rovněž záznam ze situačního testování posuzovat jako relevantní podklad podnětu k provedení kontroly.

<sup>16</sup> Viz <http://www.ochrance.cz/diskriminace/pomoc-obetem-diskriminace/situacni-testovani/> (cit. 30.1.2015)



Rovněž na metodu situačního testování je však nutno vztáhnout výše uvedené, orgán inspekce práce **nemůže této metody využívat jako postupu samotného provedení kontroly**, neboť tento postup nesplňuje kritéria provádění kontroly dle § 7–9 ZIP ve spojení s kontrolním řádem.

## **Ochrana osoby podávající podnět – povinnost mlčenlivosti**

Pro právní postavení osoby podávající podnět, jakož i pro efektivitu kontroly je naprosto zásadní, aby orgán inspekce práce, resp. kontrolující osoba bez výjimek respektovala **povinnost mlčenlivosti dle § 20 kontrolního řádu**. Vymezení povinnosti mlčenlivosti odpovídá právní úpravě mlčenlivosti dle jiných právních předpisů (zejména mlčenlivost se vztahuje ne veškeré skutečnosti, které se kontrolující osoba dozvěděla v souvislosti s kontrolou; zprostit mlčenlivosti může jen osoba, jejíž zájmu se mlčenlivost dotýká nebo ve veřejném zájmu nadřazený kontrolující osoby), pro ochranu osoby podávající podnět je zásadní, že se v souladu s § 20 odst. 1 kontrolního řádu **vztahuje rovněž na skutečnosti, o kterých se dozvěděla v souvislosti s úkony předcházejícími kontrole**.

S účinností od 1. 4. 2014 právní řád výslovně neupravuje povinnost zachovávat mlčenlivost o totožnosti osoby, která dala podnět ke kontrole (ve smyslu zákona č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, jímž bylo mj. zrušeno ustanovení § 8 písm. d) ZIP, upravující konkrétně ochranu totožnosti oznamovatele), tato povinnost je však nadále zachována a vychází právě z obecné povinnosti mlčenlivosti.

Ochrana totožnosti podatele je zásadní zvláště pokud se jedná o zaměstnance, jejím účelem je předejít jeho možnému postihu ze strany zaměstnavatele (který může mít mj. též povahu diskriminace ve formě pronásledování dle § 4 odst. 3 AntiDZ). Orgán inspekce práce je přitom povinen přijmout veškerá vhodná opatření, aby nebylo možné zjistit či dovést totožnost podatele ani nepřímo (resp. musí v tomto směru postupovat s co největší obezřetností, v konkrétních případech samozřejmě nelze vyloučit, že zaměstnavatel osobu podatele z okolností případu identifikuje). Veřejný ochránce práv konstatoval tuto povinnost např. v případě, kdy OIP v protokolu o kontrole citoval z vyjádření zaměstnanců, v případě podatele byla tato citace nepoměrně obsáhlejší, k tomu viz **Zpráva o šetření ze dne 20.12.2010, sp.zn. 6607/2009/VOP/LD**, cit.: „*Nevhodně zvolená struktura kontrolního protokolu naznačila kontrolované osobě totožnost podatele a inspektor se tak dopustil porušení ustanovení § 8 písm. d) zákona o inspekci práce. K této otázce uzavírám, že inspektor je při provádění kontroly u zaměstnavatele povinen zachovávat mlčenlivost při všech svých úkonech. **Totožnost podatele nesmí vyplynout ani tacitně ze struktury protokolu o kontrole.***“

Nelze opomenout, že zachování mlčenlivosti o totožnosti podatele zvláště ve fázi před provedením kontroly je relevantním faktorem pro úspěšnost kontroly – není-li totiž kontrolavý subjekt seznámen s konkrétní osobou podatele, nemůže činit kroky vedoucí ke zmaření kontroly (např. fingováním pracovněprávních dokumentů, týkajících se podatele).

## Správní trestání

Vzhledem k tomu, že se tento manuál zaměřuje zejména na právní postavení obětí diskriminace a povinnosti orgánů inspekce práce vůči nim, problematice správního trestání zde nebudeme věnovat speciální pozornost. Již bylo opakovaně uvedeno, že jednotlivec jako osoba podávající podnět nemá právní nárok na to, aby na základě podnětu bylo zahájeno správní řízení, z povahy věci samozřejmě nemá a nemůže mít právní nárok na vydání rozhodnutí o spáchání správního deliktu či přestupku a uložení sankce. V rámci správního řízení může mít osoba podávající podnět postavení svědka, obdobně jako může mít postavení dotazovaného zaměstnance při provedení kontroly, a to ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d) ZIP.

V mezích tohoto textu autoři pouze zdůrazňují, že správní trestání není nezbytnou náležitostí výkonu státní správy na úseku inspekce práce, a to ani v případě, že orgán inspekce práce zjistí, že došlo k protiprávnímu jednání. Vždy je tak nutno posuzovat konkrétní okolnosti případu, zejména zjišťovat, zda nejsou na straně kontrolované osoby dány mírnější postupy, jimiž lze dosáhnout nápravy či odstranění protiprávního stavu, a to v souladu s **principem subsidiarity trestní represe**. Takového opatření lze dosáhnout jak dobrovolným jednáním kontrolované osoby, tak mírnějšími opatřeními, které má k dispozici orgán inspekce práce, a to jednak samotným provedením kontroly, jednak uložení opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole dle § 7 odst. 1 písm. g) ZIP. Princip subsidiarity trestní represe je zdůrazňován rovněž ve stanoviscích veřejného ochránce práv, viz např. **Zpráva o šetření ze dne 13.8.2014, sp. zn. 250/2012/DIS/EN**, cit.: „Zjednal-li zaměstnavatel, který se dopustil diskriminace, nápravu, musí správní orgán vždy zvážit, zda zahájení řízení o správním deliktu či uložení pokuty za správní delikt není v rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe. Správní orgán je povinen tento postup náležitě odůvodnit v souladu s principy dobré správy.“

Z pohledu osoby, která podala podnět, může být vhodná aplikace této zásady rovněž podstatná, neboť přijetí mírnějšího nápravného opatření může v konkrétním případě nepřiměřeně vést k uspokojení jejího nároku (odstranění protiprávní praxe), zároveň neuložení pokuty může být východiskem pro předcházení vzniku nepřátelského prostředí na pracovišti (zahrnující viktimizaci nebo šikanu osoby podatele).

Princip subsidiarity trestní represe však z povahy věci **nelze vykládat extensivně**. Dle konkrétních okolností případu je naopak žádoucí k trestní represí přistupovat a příslušným zaměstnavatelům ukládat přiměřené a účinné sankce, které mohou plnit dostatečně odstrašující funkci (a to též ve smyslu gene-

rální prevence za účelem usměrňování pracovněprávní praxe také u dalších zaměstnavatelů).

Při ukládání pokut je ovšem nutno cítit **princip individualizace a přiměřenosti**, sankce ukládat v takové výši, která odpovídá okolnostem (závažnosti) případu, též z hlediska počtu dotčených osob – zaměstnanců, soustavnosti či opakování protiprávního jednání, významu porušených ustanovení právních předpisů, a zároveň která nemá pro sankcionovaný subjekt likvidační charakter (přítom nepochybně nelze odhlédnout ani od té skutečnosti, že nepřiměřeně citelná sankce může ve svém důsledku svědčit v neprospěch zaměstnanců, např. z důvodu nutnosti zrušit pracovní pozice, přestože účelem kontroly na úseku inspekce práce je mj. též ochrana právního postavení zaměstnanců). Princip přiměřenosti a individualizace sankce je konstantně vykládán Ústavním soudem ČR, naposledy např. **nálezem pléna ze dne 9.9.2014, sp.zn. Pl. ÚS 52/13** (tímto nálezem bylo zrušeno ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) ZOZ v části, jíž byla stanovena dolní hranice pokuty v částce 250.000,- Kč v případě správních deliktů týkajících se nelegální práce), cit. z nálezů: *„Posuzovaná právní úprava brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť **spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlédnout k specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům.** Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. **Ústavně nepřipustné jsou přitom takové pokuty, jež mají likvidační charakter, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou** (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty). Rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní.“*

**Závěrem autoři zdůrazňují, že rovněž správní řízení na úseku inspekce práce v oblasti kontroly (ve smyslu § 28 kontrolního řádu) i v oblasti správního trestání musí být vždy prováděno s respektem k základním zásadám správního řízení a k principům dobré správy, jak byly formulovány veřejným ochráncem práv (viz <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>).**

## **Použité právní předpisy**

- zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- zákon č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon

## Literatura a zdroje

Boučková a kol., *Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání.*  
Praha: C. H. Beck, 2010

Bukovjan, P., Kontrolní činnost úřadů práce po přijetí zákona o inspekci práce, *Práce a mzda* 2005/11, <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d1052v1028-kontrolni-cinnost-uradu-prace-po-prijeti-zakona-o-inspekci-prace/>

Jemelka, L, Pondělíčková, K., Bohadlo, D., *Správní řád. Komentář. 4. vydání.*  
Praha: C.H.Beck Praha, 2013

Smutná, M., Za co hrozí zaměstnavatelům pokuty, *Otázky a odpovědi pro účetní* 2011/10, <http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d35227v44918-za-co-hrozi-zamestnavatelum-pokuty/>

Šubrt, B., Inspekce práce – právní úprava a její klady a zápory, *Práce a mzda* 2005/11, <http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d1056v1032-inspekce-prace-pravni-uprava-a-jeji-klady-a-zapory/>

Stádník, J., Kieler, P., Diskriminace v oblasti zaměstnanosti jako správní delikt, *Práce a mzda* 2012/6, [http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d38653v48606-diskriminace-v-oblasti-zamestnanosti-jako-spravni-delikt/?search\\_query=\\$index=2359](http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d38653v48606-diskriminace-v-oblasti-zamestnanosti-jako-spravni-delikt/?search_query=$index=2359)

Statistická ročenka trhu práce v České republice, Ministerstvo práce a sociálních věcí – Odbor trhu práce, 2015,  
[https://portal.mpsv.cz/sz/stat/stro/mpsv\\_rocenka\\_2014.pdf](https://portal.mpsv.cz/sz/stat/stro/mpsv_rocenka_2014.pdf)

Státní úřad inspekce práce, Zpráva o činnosti Státního úřadu práce v roce 2013, duben 2014, [http://www.suip.cz/\\_files/suip-f65d110ae1252715b2534f7126cc9104/zprava\\_o\\_cinnosti\\_2013.pdf](http://www.suip.cz/_files/suip-f65d110ae1252715b2534f7126cc9104/zprava_o_cinnosti_2013.pdf)

Veřejný ochránce práv, Případy a stanoviska ochránce: Případy týkající se inspekce práce, [http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-ochrance/stanoviska-prace-a-zamestnanost/inspekce-prace/](http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-prace-a-zamestnanost/inspekce-prace/)

Veřejný ochránce práv, Případy a stanoviska ochránce: Principy dobré správy, <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

Veřejný ochránce práv, Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Masarykova univerzita, 2006, [http://www.ochrance.cz/uploads/tx\\_odlistdocument/Principy\\_d\\_spravy\\_konference.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf)



