



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



ombudsman
veřejný ochránce práv

OPATŘENÍ PRO SLADĚNÍ RODINNÉHO A OSOBNÍHO ŽIVOTA S VÝKONEM STÁTNÍ SLUŽBY



**DOPORUČENÍ VEŘEJNÉ
OCHRÁNKYNĚ PRÁV**

2018



ombudsman

veřejný ochránce práv

OPATŘENÍ PRO SLADĚNÍ RODINNÉHO A OSOBNÍHO ŽIVOTA S VÝKONEM STÁTNÍ SLUŽBY

DOPORUČENÍ

VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV

2018

Veřejný ochránce práv

Údolní 39, 602 00 Brno

informační linka: **+420 542 542 888**

telefon (ústředna): **+420 542 542 111**

e-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

www.facebook.com/verejny.ochrance.prav

www.twitter.com/ochranceprav

ISBN 978-80-87949-87-0

POSLÁNÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního tělesa pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body) v souladu s právem Evropské unie. Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Při tom spolupracuje se zahraničními orgány, které mají obdobné poslání vůči českým státním příslušníkům.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákoných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může doporučit vládě přijmout, změnit či zrušit zákon.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.

A) Úvod

V roce 2017 jsem na většině českých ministerstev¹ realizovala výzkum² zaměřený na problematiku sladění osobního a rodinného života se státní službou.³ Výzkum jsem realizovala jako součást své činnosti v roli národního orgánu pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací⁴ a současně v návaznosti na svou působnost v oblasti ochrany před jednáním úřadů.⁵

Předkládané doporučení přímo navazuje na výzkum, proto je určeno především ministerstvům účastnícím se výzkumu,⁶ dále Ministerstvu vnitra, sekci pro státní službu, a Úřadu vlády, odboru rovnosti žen a mužů. První čtyři body doporučení mohou sloužit jako inspirace i pro ostatní služební úřady, které jim mohou pomoci ke zlepšení situace státních zaměstnanců a zaměstnankyň služebních úřadů v oblasti sladování osobního a rodinného života se státní službou.

Problematice sladování pracovního, soukromého a rodinného života se věnuje Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 – 2020,⁷ která si jako jeden z cílů stanoví podporu flexibilních forem práce. Podpoře flexibilních forem práce se věnuje i Koncepce rodinné politiky,⁸ která nedostatečné možnosti pro sladění rodinného, osobního a pracovního života považuje za jednu ze slabých stránek. Sladováním osobního, rodinného a pracovního života se dále zabývá i Evropská komise, která předložila návrh směrnice, jejímž cílem je zlepšit podmínky pro pracující rodiče a pečovatele,



Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

- 1 Výzkumu se neúčastnilo Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo zdravotnictví.
- 2 v rámci projektu Služba šitá na míru (CZ.03. 1. 51/0.0/0.0/15_027/0005638), který je spolufinancován z prostředků ESF prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost.
- 3 Výzkumná zpráva veřejného ochránce práv ze dne 22. prosince 2017, sp. zn. 101/2017/DIS, dostupná z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/101-2017-DIS-JKV-vyzkumna_zprava.pdf.
- 4 Podle § 1 odst. 5 ve spojení s § 21 b zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- 5 Podle § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.
- 6 Jedná se o všechna ministerstva kromě Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva zdravotnictví.
- 7 Úřad vlády České republiky. Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 – 2020 [online] Praha [cit 2018-05-23]. Dostupné z https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovnne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Strategie-pro-rovnost-zen-a-muzu-v-CR-na-leta-2014-2020.pdf; Vládní strategie byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 12. listopadu 2014 č. 931, k Vládní strategii pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 – 2020 a k návrhu dalších opatření, dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/vpra9r9bdto0.pdf.
- 8 Ministerstvo práce a sociálních věcí, Odborná komise pro rodinnou politiku a další úřady státní správy. Koncepce rodinné politiky [online] Praha [cit 2018-04-16]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/31577/Koncepce_rodinne_politiky.pdf; Koncepci rodinné politiky schválila vláda České republiky usnesením ze dne 18. září 2017 č. 654, o Koncepci rodinné politiky, dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAARJB2WTF>.

aby mohli lépe skloubit rodinný život se svou profesní dráhou.⁹ Mám za to, že stát jako zaměstnavatel má v této oblasti zvláštní odpovědnost, měl by jít příkladem a dostatečně naplňovat očekávání svých zaměstnanců a zaměstnankyň po možnosti sladění osobního a rodinného života s výkonem služby.

Udržování rovnováhy mezi těmito dvěma významnými složkami našich životů je důležité nejen na individuální (soukromé) úrovni, ale i z hlediska zaměstnavatelů, protože tato oblast úzce souvisí se spokojeností zaměstnanců a zaměstnankyň, a tím pádem i s jejich loajalitou, pracovní efektivitou a výkonem. Kromě toho, sladovací opatření pomáhají zabezpečit rovné příležitosti žen a mužů a naplňovat jejich právo na rovné zacházení. Jsou to totiž právě ženy, na které obvykle dopadá větší část péče o rodinu. To má za následek slabší zapojení do pracovního života a s tím jsou spojeny také ekonomické důsledky. Sladovací opatření přinášejí všem – ženám i mužům – možnost, jak rovnoměrněji sdílet péči o rodinu a flexibilně kombinovat rodinný a pracovní život.

Hlavní výsledky výzkumu lze shrnout následovně

- V oblasti sladování pracovního a osobního života existuje na ministerstvech určitý „standard“ opatření, která usnadňují kombinaci pracovních a mimopracovních závazků zaměstnanců a zaměstnankyň této části státní správy, nicméně se potvrdily přetrvávající rozdíly mezi jednotlivými ministerstvy, třebaže legislativní rámec ošetřující tuto problematiku v oblasti státní služby je pro všechna ministerstva shodný.
- Výzkum odhalil nesrovnalosti, pokud jde o pozici a náplň práce tzv. koordinátorů a koordinátorek pro rovnost žen a mužů na ministerstvech. Ti nebývají v rámci organizační struktury ministerstva zařazováni shodně (do sekce, odboru či oddělení) a tématu genderové rovnosti, k níž se řadí také problematika sladování, nevěnují zpravidla určený podíl své pracovní kapacity. Obvykle vyřizují ještě jiný typ agendy, často právě na vrub problematiky genderové rovnosti.
- Ministerstva využívají často pouze některé z využitelných flexibilních forem práce, stejně tak v případě poskytování dalších benefitů byly zjištěny některé významné rozdíly.
- Plošně rozšířené je pouze pružné rozvržení služební doby, naopak, kratší služební dobu nebo výkon služby z jiného místa využívá pouze několik málo procent státních zaměstnanců/zaměstnankyň, i když zájem o tyto možnosti je násobně vyšší. V online průzkumu mezi státními zaměstnanci/zaměstnankyněmi deklarovalo zájem o kratší služební dobu cca 10 % z nich, zájem o výkon služby z jiného místa projevilo dokonce až 50 % respondentů/respondentek.

⁹ Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU ze dne 26. 4. 2017, COM(2017) 253 final, 2017/0085(COD), dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0253&from=CS>.

- Výzkum potvrdil, že je nutné sledovat problematiku sladování průřezově – napříč generacemi a různými věkovými kohortami, stejně jako v kontextu různých životních situací, neboť nároky na kombinaci práce a soukromého života spolu s faktickými možnostmi této kombinace se v průběhu životní dráhy jedince proměňují (v důsledku změny potřeb, hodnot, individuálních přání a preferencí i faktických životních podmínek a možností). V současné době je věnována pozornost zejména rodičům malých dětí, speciálně pak matkám, třebaže i v této oblasti existují rezervy pro „optimalizaci“ sladování (viz dětské koutky, zabezpečení péče o dítě v době prázdnin, zabezpečení péče o dítě do 3 let věku apod.).
- Je zřejmé, že předpokladem efektivního řešení problematiky sladování je faktická znalost nároků, potřeb, spokojenosti zaměstnanců a zaměstnankyň, v daném případě ministerstev. V této oblasti dochází sice ke každoročnímu hodnocení (využívání opatření apod.),¹⁰ nicméně není zcela zřejmé, jak jsou tyto výsledky dále na každém jednotlivém ministerstvu využívány a zejména, co z nich vyvozuje Rada vlády pro rovnost žen a mužů a odbor rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR.



10 Prostřednictvím zprávy Ministerstva vnitra pro vládu dle § 13 odst. 1 písm. e) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

B) Přehled doporučení

Doporučení služebním úřadům

- (1) Při nabízení sladovacích opatření se aktivně zaměřit na různé skupiny zaměstnanců a zaměstnankyň.
- (2) Zjišťovat zájem mezi zaměstnanci a zaměstnankyněmi o jednotlivá sladovací opatření a zohledňovat jej při plánování.
- (3) Zajistit vzdělávání představených v oblasti řízení státních zaměstnanců a zaměstnankyň vykonávajících státní službu v režimu flexibilních forem výkonu státní služby (práce) – např. jako součást proškolení ve chvíli, kdy se státní zaměstnanec či zaměstnankyně stane představenou/představeným.
- (4) Transparentně informovat zaměstnance a zaměstnankyně o možnostech využití flexibilních forem práce, např. prostřednictvím jednotného shrnujícího materiálu, který obdrží všichni noví státní zaměstnanci/zaměstnankyně při nástupu a jenž bude dostupný na intranetových stránkách.

Doporučení ministerstvům

- (5) Zajistit, aby se jedna či více osob v rámci svých služebních úkolů věnovala problematice rovnosti žen a mužů v celkovém rozsahu jednoho služebního úvazku tak, aby byly zajištěny všechny činnosti dle standardu pozice resortních koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů (tj. nejen zajišťování rovnosti žen a mužů v rámci ministerstva, ale i v předkládaných dokumentech).
- (6) V návaznosti na schválený standard pozice resortních koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů a ve spolupráci s Úřadem vlády, odborem rovnosti žen a mužů, podporovat vzdělávání koordinátorů a koordinátorek.

Doporučení Ministerstvu vnitra, sekci pro státní službu

- (7) Při stanovování cílů v oblasti sladování rodinného a osobního života s výkonem státní služby zohledňovat výstupy z výročních zpráv k hodnocení vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnankyň s výkonem služby služebními úřady.

(8) Podporovat služební úřady při aplikování flexibilních forem zaměstnání v podmínkách státní služby (např. zpracováním návodů a metodik pro služební úřady); identifikovat a podporovat příklady dobré praxe.

(9) Organizovat pravidelné vzdělávání představených ve věci flexibilních forem práce.

Doporučení Úřadu vlády, odboru rovnosti žen a mužů

(10) Využívat zjištění ze zpráv o sladování ve státní službě předkládaných Ministerstvem vnitra vládě při zpracovávání zpráv o rovnosti žen a mužů a následně je zahrnout i do aktualizovaných opatření priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti žen a mužů.



C) Právní hodnocení problematiky sladování rodinného a osobního života s výkonem služby

Služební úřady jsou povinny vytvářet podmínky pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnankyň s výkonem služby.

Ve vztahu k osobám, které mají pečovatelské povinnosti či jejich žádost o opatření pro sladění osobního a rodinného života se státní službou souvisí s některou z charakteristik daných diskriminačními důvody, by nepřijetí vhodných opatření mohlo představovat diskriminaci.

C.1) Sladování rodinného a osobního života s výkonem služby

Povinnost vytvářet podmínky pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnankyň s výkonem služby vychází ze zákona o státní službě.¹¹ Jako příklady opatření pro sladování zákon o státní službě uvádí:

- rozvržení služební doby včetně stanovení začátku a konce služební doby a pružné rozvržení služební doby,
- povolování kratší služební doby,
- sjednávání možnosti vykonávat službu z jiného místa a
- zřízení školských zařízení za účelem předškolního vzdělávání nebo poskytování péče o dítě v dětské skupině.¹²

”

Nepřijetí vhodných sladovacích opatření může představovat diskriminaci.

“

Nebrání-li to řádnému plnění úkolů služebního úřadu, mají státní zaměstnanci a zaměstnankyně nárok na pružné rozvržení služební doby nebo kratší služební dobu, pokud pečují o dítě, které nedokončilo první stupeň základní školy, nebo se jedná o osamělou státní zaměstnankyni či státního zaměstnance, kteří pečují o dítě, které dosud nedosáhlo věku 15 let, nebo státního zaměstnance či zaměstnankyni, kteří převážně sami dlouhodobě pečují o osobu, která je osobou závislou (středně těžce závislou, těžce závislou nebo úplně závislou).¹³

Nebrání-li to řádnému plnění úkolů služebního úřadu, služební orgán může se státním zaměstnancem nebo zaměstnankyní uzavřít dohodu o výkonu služby z jiného místa, ve které se sjednají podmínky

11 Podle ustanovení § 116 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů: „Služební úřad vytváří podmínky pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby“.

12 Podle zákona č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

13 Podle § 116 odst. 2 zákona o státní službě.

výkonu služby.¹⁴ Podmínkou výkonu státní služby z jiného místa¹⁵ je přijetí opatření umožňujících ukládání služebních úkolů, organizování, řízení a kontrola výkonu státní služby a ukládání příkazů k výkonu státní služby, zpravidla prostřednictvím sítě elektronických komunikací; a dále poskytnutí vybavení potřebného k výkonu služby, případně využití vlastního vybavení státního zaměstnance či zaměstnankyně pro výkon státní služby. Výkon státní služby z jiného místa nelze¹⁶ sjednat u správních činností spočívajících z převážné části v osobním kontaktu s osobami nebo pro jejichž výkon je nezbytné užití věcí nebo informací, u kterých právní předpis nebo jejich povaha vylučuje nakládání mimo sídlo služebního úřadu. Služební orgán nemůže¹⁷ okruh správních činností, u nichž nelze sjednat výkon státní služby z jiného místa, dále rozšiřovat.

C.2) Sladování a rovné zacházení

Diskriminaci, mimo jiné, i v oblasti pracovních a služebních poměrů zakazuje antidiskriminační zákon.¹⁸ Kromě toho antidiskriminační zákon stanoví zaměstnavatelům povinnost¹⁹ zajišťovat rovné zacházení. Zajišťováním rovného zacházení²⁰ se rozumí přijetí opatření, která jsou podmínkou účinné ochrany před diskriminací, přičemž za zajišťování rovného zacházení se považuje také zajišťování rovných příležitostí.

Povinnost zaměstnavatelů zajišťovat rovné zacházení je stanovena neurčitě, a proto je pro její vymahatelnost třeba, aby byla dále konkretizována (např. ve zvláštním zákoně).²¹ Konkretizaci povinnosti zajišťovat rovné zacházení a rovné příležitosti představuje právě povinnost služebních úřadů vytvářet podmínky pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnankyň s výkonem služby. Zvláštní pozornost je proto nutné věnovat případům, v nichž státní zaměstnanec či zaměstnankyně potřebuje využít sladovací opatření; nevyhovění jejich žádostem či podnětům by mohlo způsobit znevýhodnění související s některým z diskriminačních důvodů.²² Tyto důvody se nemusejí týkat pouze samotných státních zaměstnanců a zaměstnankyň, ale mohou být spojeny s osobami, s nimiž mají státní zaměstnanci a zaměstnankyně tak úzký vztah, že na ně může znevýhodnění dopadnout.²³

”

Diskriminaci v oblasti služebních poměrů zakazuje antidiskriminační zákon.

“

14 Podle § 117 zákona o státní službě.

15 Podle § 1 nařízení vlády č. 144/2015 Sb., o výkonu státní služby z jiného místa a pravidlech pro vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby.

16 Podle § 2 nařízení vlády o výkonu státní služby z jiného místa.

17 Podle čl. 7 odst. 3 služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 12/2015 k vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby a podmínek výkonu státní služby z jiného místa.

18 Podle § 1 odst. 1 písm. c) a § 1 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

19 Podle § 5 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

20 Podle § 5 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

21 Veřejný ochránce práv se tímto problémem zabýval ve zprávě ze dne 17. června 2015, sp. zn. 211/2012/DIS, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2906>.

22 Specifikovaným v § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona, tj. rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra či světový názor.

23 Tzv. odvozená diskriminace, která vychází z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 7. 2008, S. Coleman v Attridge Law and Steve Law, C-303/06, Sb. rozh., s. I-05603.

Konkrétně mohou opatření pro sladění rodinného, osobního a pracovního života poptávat osoby, u nichž by mohlo hrozit znevýhodnění z následujících důvodů. U jednotlivých důvodů uvádím i příklad modelové situace, do které se mohou státní zaměstnanci a zaměstnankyně dostat, přičemž neadekvátní reakce služebních úřadů by mohla způsobit jejich znevýhodnění.

- **pohlaví** (otec např. žádá o umístění dítěte do dětské skupiny, aniž by předtím čerpal rodičovskou dovolenou), **těhotenství** (těhotná zaměstnankyně např. žádá o úpravu služební doby nebo poptává výkon služby z jiného místa z důvodu rizikového těhotenství nebo těhotenských nevolností), **mateřství, otcovství** (otcové a matky např. žádají o úpravu služební doby z důvodu zajištění péče o děti, resp. mají potřebu trávit více času s dětmi) a **pohlavní identifikace** (osoba podstupující změnu pohlaví např. poptává výkon služby z jiného místa, případně dlouhodobé neplacené volno na období procesu změny pohlaví),²⁴
- **sexuální orientace** (osoba žijící v páru s osobou stejného pohlaví např. žádá o úpravu služební doby z důvodu zajištění péče o dítě partnera/partnerky),
- **zdravotního postižení** (osoba se zdravotním postižením např. žádá o úpravu služební doby nebo poptává výkon služby z jiného místa, aby byl výkon služby zvladatelný vzhledem ke konkrétnímu hendikepu²⁵),
- **náboženského vyznání** (osoba např. žádá o upravení začátku a konce služební doby s ohledem na náboženské zvyklosti – nutnost dodržovat den odpočinku, nepracovat po západu slunce apod.),
- **věku či zdravotního postižení** v případě, že státní zaměstnanec nebo zaměstnankyně pečuje či se jinak stará o osoby vyššího věku či osoby se zdravotním postižením (nemusí se přitom jednat o osoby uznané jako závislé na pomoci jiné fyzické osoby ve II až IV stupni), a dále také
- **zdravotního stavu, členství a činnosti v politických stranách nebo politických hnutích či odborových organizacích.**²⁶

”

Úřad musí mít legitimní důvody pro nepřijetí konkrétního sladovacího opatření.

“

Pokud by služební úřad nepovolil úpravu služební doby, odmítl uzavřít dohodu o výkonu služby z jiného místa či odmítl přijmout jiné vhodné opatření ke sladění rodinného a osobního života s výkonem služby, aniž by k tomu měl legitimní důvody, mohl by se dopustit diskriminace. V úvahu přicházejí i jiné formy diskriminace, než je diskriminace přímá²⁷ nebo nepřímá,²⁸ jako je:

24 V návaznosti na § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona se diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství nebo otcovství a pohlavní identifikace považuje za diskriminaci z důvodu pohlaví.

25 Tato problematika úzce souvisí s povinností zaměstnavatelů přijímat přiměřená opatření ve vztahu k osobám se zdravotním postižením podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

26 Na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve služebním poměru se v návaznosti na § 98 zákona o státní službě použije obdobně § 16 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje i další důvody nad rámec antidiskriminačního zákona.

27 Tj. dle § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona „jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci“.

28 Tj. dle § 3 odst. 1 a 2 antidiskriminačního zákona „jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 osoba znevýhodněna oproti ostatním“.

- obtěžování²⁹ (např. v situaci kdy státní zaměstnanec či zaměstnankyně čelí urážkám či jinému nevhodnému chování ze strany představených či kolegů/kolegyň, které navazuje na uplatněné požadavky sladovacích opatření), nebo
- pronásledování³⁰ (pokud státní zaměstnanec či zaměstnankyně čelí postihu či znevýhodnění z toho důvodu, že žádali o přijetí opatření ke sladění rodinného či osobního života s výkonem služby),
- pokynu³¹ nebo navádění³² by se mohla dopustit osoba, která by se snažila ovlivnit rozhodnutí o tom, zda žádosti či podnětu státního zaměstnance či zaměstnankyně bude vyhověno, či nikoliv.

Diskriminací naopak není, pokud se nabídka opatření zaměřuje hlavně na skupiny osob vymezené některým z diskriminačních důvodů (konkrétně se to týká zdravotního postižení či rodičovství). Ochrana před diskriminací je zaměřena na osoby definované některým z diskriminačních důvodů a obětí diskriminace se osoba nemůže stát z důvodu absence diskriminačního důvodu.³³



29 Ustanovení § 4 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

30 Ustanovení § 4 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

31 Ustanovení § 4 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

32 Ustanovení § 4 odst. 5 antidiskriminačního zákona.

33 Zvýhodnění, resp. nastavení lepších podmínek pro osoby se zdravotním postižením, rodiče a pečující osoby nemůže představovat diskriminaci osob s postižením, bezdětných a bez pečovatelských povinností.

D) Doporučení

Ačkoliv jsem se ve vlastním výzkumném šetření zaměřila pouze na ministerstva, která souhlasila s provedením výzkumu, domnívám se, že některé závěry a doporučení lze zobecnit i na nezapojená ministerstva a jiné služební úřady. Dílčí informace o situaci ve služebních úřadech jsem získala i v rámci konference Sladování pracovního, osobního a rodinného života ve státní službě,³⁴ která byla určena všem služebním úřadům. Proto jsou první čtyři doporučení určena služebním úřadům obecně.

Následující dvě doporučení jsou adresována pouze ministerstvům jako služebním úřadům, které mají v návaznosti na plnění Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 až 2020 povinnost zřizovat pozici pro zabezpečení agendy rovnosti žen a mužů (tzv. koordinátoři a koordinátorky rovnosti žen a mužů).

Ve třech doporučeních se zaměřuji na Ministerstvo vnitra, sekci pro státní službu, do jehož kompetence spadá problematika služebních poměrů a které každoročně hodnotí vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem služby služebními úřady a předkládá o tom jednou ročně zprávu vládě.³⁵

”

Rozhodla jsem se formulovat deset doporučení pro zlepšení situace.

“

Poslední doporučení je určeno Úřadu vlády, odboru rovnosti žen a mužů, jehož agenda úzce souvisí i s problematikou sladování osobního, rodinného a pracovního života.

D.1) Doporučení služebním úřadům

Výzkum potvrdil, že potřeba sladovat osobní a rodinný život s výkonem služby se netýká pouze rodičů (matek) malých dětí. I další skupiny státních zaměstnanců a zaměstnankyň mají pečovatelské povinnosti či jiné osobní důvody, kvůli kterým by potřebovali upravit služební dobu, umožnit výkon služby z jiného místa či jiné opatření. Zavedení vhodných opatření ke sladění rodinného a osobního života se státní službou přitom může umožnit, aby zůstal zachován pracovní výkon státních zaměstnanců a zaměstnankyň a přitom si státní zaměstnanci a zaměstnankyně mohli vhodně uspořádat i další osobní a rodinné záležitosti.

Sladovací opatření by měla plnit svou funkci ve vztahu k lidem s pečovatelskými povinnostmi, případně zdravotním postižením, a současně by měl být zajištěn rovný přístup všech státních zaměstnanců a zaměstnankyň k jednotlivým opatřením. Přístup k jednotlivým opatřením by neměl záviset pouze na individuální ochotě podávat žádosti a podněty, resp. na osobním názoru představených na to, kolik času by měli státní zaměstnanci či zaměstnankyně trávit výkonem služby ve služebním úřadu. Proto považuji za důležité, aby služební úřad v závislosti na konkrétních okolnostech, týkajících se plnění služebních úkolů ve služebním úřadu, jednotlivá opatření aktivně nabízel a současně i uvedl podmínky

34 Konané ve dnech 2. – 3. listopadu 2017. Pro více informací viz archiv vzdělávacích akcí na stránkách veřejného ochránce práv https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/archiv-vzdelavacich-akci/?tx_odcalendar%5Buid%5D=248&cHash=c67c494d19481ecf8303abf4b252bb7f.

35 Podle § 13 zákona o státní službě.

pro jejich využití. Ve služebních úřadech s větším počtem zaměstnanců a zaměstnankyň se jeví jako přínosné zpracovat například i dokument shrnující správní praxi při povolování jednotlivých opatření.

Nepovažují za vhodné, aby opatření pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnankyň s výkonem služby a výkon služby z jiného místa byla vnímána jako opatření, která jsou určena pouze některým skupinám osob, typicky matkám malých dětí. Proto doporučuji služebním úřadům, aby se:

(1) při nabízení sladovacích opatření aktivně zaměřovaly na různé skupiny zaměstnanců a zaměstnankyň.

Sladování rodinného, osobního a pracovního života je nikdy nekončící proces. Vzhledem k tomu, že by nepřijetí některých sladovacích opatření v konkrétních případech mohlo vést k diskriminaci některých osob, přičemž potřeby jednotlivých skupin se mohou lišit, je nutné poskytování opatření individualizovat. Není přínosné zavádět opatření, o která není mezi státními zaměstnanci a zaměstnankyněmi zájem, nebo naopak bránit opatřením, jež reagují na konkrétní potřeby státních zaměstnanců a zaměstnankyň. V některých případech jsou vhodná plošně zaváděná opatření, jako je např. pružná pracovní doba nebo stanovení určitých dnů, v nichž je možné vykonávat službu z jiného místa, neboť nejsou zatížena další administrativou. V jiných případech může být namísto reagovat na individuální potřeby vyjádřené v žádostech a podnětech zaměstnanců a zaměstnankyň. Aby se služební úřad mohl připravit na měnící se okolnosti a měl přehled o potřebách svých zaměstnanců a zaměstnankyň, považují za vhodné, aby aktivně zjišťoval zájem o využití konkrétních opatření. Tato data může použít při plánování v oblasti organizace lidských zdrojů. Tímto způsobem může též motivovat jednotlivé státní zaměstnance a zaměstnankyně, aby aktivně řešili svou situaci, což může mít pozitivní účinek na jejich výkonnost. Proto doporučuji, aby služební úřady:

(2) zjišťovaly zájem mezi zaměstnanci a zaměstnankyněmi o jednotlivá sladovací opatření a zohledňovaly jej při plánování.

Součástí vzdělávání představených je v návaznosti na Rámcová pravidla vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech³⁶ i vedení týmů a řízení lidských zdrojů. Současná realizace různých nástrojů a opatření pro sladění osobního a rodinného života se státní službou může klást vyšší nároky na představené ve vztahu k řízení státních zaměstnanců a zaměstnankyň. Organizace práce osob, které využívají některá ze sladovacích opatření, se liší od organizace práce osob, které se nacházejí převážně na pracovišti, vhodným se mi proto jeví, aby představení a představené prošli vzděláváním (včetně možnosti elearningového školení), které jim pomůže optimálně organizačně zabezpečit plnění jednotlivých služebních úkolů podřízenými státními zaměstnanci a zaměstnankyněmi. Představení by měli především dostat podporu pro zvládání praktických postupů. Při řízení státních zaměstnanců a zaměstnankyň vykonávajících státní službu z jiného místa se například může jednat o využívání

36 Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 29. října 2015, č. 9/2015, kterým se stanoví rámcová pravidla vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech.

různých pomůcek pro kontrolu plnění služebních úkolů na dálku, možnosti pro odevzdávání a sdílení dokumentů apod. Proto doporučuji, aby služební úřady:

(3) zajistily vzdělávání představených v oblasti řízení státních zaměstnanců a zaměstnankyň vykonávajících státní službu v režimu flexibilních forem výkonu státní služby (práce) – např. jako součást proškolení ve chvíli, kdy se státní zaměstnanec či zaměstnankyně stane představenou/představeným.

Procesy ve státní službě by měly být pokud možno jednotné (s respektem k odlišné povaze jednotlivých služebních úřadů) a státní zaměstnanci a zaměstnankyně by si měli být vědomi možností, o které mohou žádat. Současně by měli být transparentně seznámeni s tím, která opatření se s plněním konkrétních služebních úkolů skloubit nedají. Proto považuji za vhodné, aby existovaly materiály, které budou obsahovat všechny potřebné informace. Tím dojde k realizaci principů dobré správy, které jsou služební úřady povinny naplňovat. Protože služební úřady o většině smlouvacích opatření rozhodují ve správním řízení, považuji za vhodné zpracovat např. i shrnutí správních praxí při povolování žádostí o jednotlivá opatření a uvedení podmínek, jejichž splnění je nutné pro uzavření dohody o výkonu služby z jiného místa. Informace dostupné ještě před přijetím do služebního poměru mohou sloužit k nalákání nových vhodných osob k přijetí do státní služby. Proto služebním úřadům doporučuji, aby:



(4) transparentně informovaly zaměstnance a zaměstnankyně o možnostech využití flexibilních forem práce, např. prostřednictvím jednotného shrnujícího materiálu, který obdrží všichni noví státní zaměstnanci/zaměstnankyně při nástupu a který bude dostupný na intranetových stránkách.

D.2) Doporučení ministerstvům

V návaznosti na usnesení vlády z roku 2016³⁷ by měla být na všech ministerstvech zřízena nejméně jedna pozice na plný pracovní úvazek pro osobu zabezpečující agendu rovnosti žen a mužů směrem dovnitř i vně úřadu. Tento úkol měl být naplněn do konce roku 2016. Přesto můj výzkum³⁸ odhalil nesrovnalosti, pokud jde o pozici a náplň práce tzv. koordinátorů a koordinátorek pro rovnost žen a mužů na ministerstvech. Většina koordinátorů a koordinátorek podle zjištění výzkumu plnila i jiné služební úkoly a problematika rovnosti žen a mužů zabírala pouze část jejich úvazku.³⁹

Na pozice koordinátorů a koordinátorek se dále vztahuje i usnesení vlády z roku 2017,⁴⁰ které závazek členů a členek vlády modifikuje, a ukládá zřídit nejméně jednu pozici na plný nebo částečný pracovní/služební úvazek pro osoby zabezpečující agendu rovnosti žen a mužů směrem dovnitř i vně úřadu a zohlednit tyto pozice v rámci systemizace na rok 2018.⁴¹ Není zřejmé, z jakých důvodů úkol na rok 2017 stanoví závazek zřídit pozici i na částečný úvazek, když předchází úkol počítal s plným úvazkem a do konce roku 2016 nedošlo k jeho splnění na všech resortech.

Výsledky výzkumu dále ukázaly, že se resortní koordinátoři a koordinátorky věnují především problematice rovného zacházení a rovných příležitostí uvnitř ministerstev. Agenda rovného zacházení je však širší a měla by být vhodně zajištěna i v případě zpracovávání dokumentů a všech výstupů daného resortu.

Ačkoliv usnesení vlády, vztahující se k roku 2017 a systemizaci na rok 2018, umožňuje zřídit pozici koordinátora či koordinátorky i jen na částečný úvazek, nepovažuji toto řešení vzhledem k objemu úkolů, které by měly tyto osoby realizovat, za dostatečné. Náplní činnosti resortních koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů by měl být tzv. gender mainstreaming – tj. zahrnutí hlediska rovnosti žen a mužů do všech činností dané instituce. Optimální by se jevílo, aby činnosti vykonávalo buď více osob, které zajistí plnění činností uvnitř ministerstva (především v personální oblasti) i navenek (tj. při zpracovávání předkládaných dokumentů), nebo aby jedna osoba všechny tyto činnosti zaštiťovala a koordinovala, přičemž by se na daném resortu věnovala výhradně problematice rovnosti žen a mužů. To koresponduje i s projednávaným Standardem pozice resortních koordinátorek a koordinátorů rovnosti žen a mužů.

37 Usnesení vlády České republiky ze dne 12. září 2016 č. 813 ke Zprávě za rok 2015 o rovnosti žen a mužů a o naplňování Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 až 2020 a k němu přiložená Aktualizovaná opatření Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti žen a mužů.

38 Realizovaný v roce 2017.

39 Výzkumná zpráva veřejného ochránce práv ze dne 22. prosince 2017, sp. zn. 101/2017/DIS, dostupná z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/101-2017-DIS-JKV-vyzkumna_zprava.pdf, s. 19.

40 Usnesení vlády České republiky ze dne 31. května 2017 č. 414 ke Zprávě za rok 2016 o rovnosti žen a mužů a o naplňování Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014–2020 a k němu přiložená Aktualizovaná opatření Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti žen a mužů.

41 S termínem plnění do konce roku 2017.

Proto doporučuji, aby ministerstva:

- (5) zajistila, aby se jedna či více osob v rámci svých služebních úkolů věnovalo problematice rovnosti žen a mužů v celkovém rozsahu jednoho služebního úvazku tak, aby byly zajištěny všechny činnosti dle Standardu pozice resortních koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů (tj. nejen zajišťování rovnosti žen a mužů v rámci ministerstva, ale i v předkládaných dokumentech).**

Práce resortních koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů je při zajištění (především personálních) činnosti uvnitř ministerstva i při přípravě dokumentů a materiálů pravidelně spojena i s vykonáváním dalších agend, proto je třeba zajistit odbornost resortních koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů a její průběžné udržování. Úřad vlády, odbor rovnosti žen a mužů, pořádá pravidelná setkání koordinátorů a koordinátorek, jakož i vzdělávací a osvětové akce. Tento odbor má dostatečné odborné kompetence, aby posoudil a identifikoval konkrétní vzdělávací potřeby v oblasti rovnosti žen a mužů jednotlivých státních zaměstnanců a zaměstnankyň v pozici koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů. Proto doporučuji, aby ministerstva:

”

Je třeba zajistit odbornost resortních koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů.“

“

- (6) v návaznosti na schválený Standard pozice resortních koordinátorů a koordinátorek rovnosti žen a mužů a ve spolupráci s Úřadem vlády, odborem rovnosti žen a mužů, podporovala vzdělávání koordinátorů a koordinátorek.**

D.3) Doporučení Ministerstvu vnitra, sekci pro státní službu

Ministerstvo vnitra každoročně hodnotí vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem služby služebními úřady a předkládá o tom jednou ročně zprávu vládě.⁴² Z výzkumu ochránkyně avšak vyplynulo, že není jasné, jakým způsobem ministerstvo či vláda s výsledky zprávy dále pracuje. Pro zajištění vhodného a hospodárneho využití cenných výsledků každoročně prováděného šetření považují za důležité, aby Ministerstvo vnitra, které se sběru dat věnuje, se získanými údaji i dále pracovalo. V roce 2018 bude vydána již třetí zpráva z této oblasti, a proto bude možné učinit srovnání mezi jednotlivými roky a stanovit si v této oblasti konkrétní cíle. Doporučuji, aby Ministerstvo vnitra:

42 Dle § 13 odst. 1 písm. e) zákona o státní službě.

(7) při stanovování cílů v oblasti sladování rodinného a osobního života s výkonem státní služby zohledňovalo výstupy z výročních zpráv k hodnocení vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnankyň s výkonem služby služebními úřady.

Nepovažuji za vhodné, aby jednotlivé služební úřady vytvářely jiný standard realizace opatření pro podporu sladění rodinného a osobního života s výkonem služby, pokud to nesouvisí s povahou jimi vykonávané činnosti. V rámci státní služby by se naopak mělo postupovat pokud možno jednotně a Ministerstvo vnitra, sekce pro státní službu, by mělo praxi napříč služebními úřady sjednocovat. Proto Ministerstvu vnitra doporučuji, aby:

(8) podporovalo služební úřady při aplikování flexibilních forem zaměstnání v podmínkách státní služby (např. zpracováním návodů a metodik pro služební úřady); identifikovalo a podporovalo příklady dobré praxe.

Problematika sladování osobního a rodinného života se státní službou, stejně jako další činnosti včetně koordinování vzdělávání státních zaměstnanců a zaměstnankyň jakož i příprava vzdělávacích programů a pravidel pro vzdělávání, spadá do kompetence Ministerstva vnitra, sekce pro státní službu. Ministerstvo vnitra disponuje potřebnými informacemi, týkajícími se činnosti jednotlivých služebních úřadů, a mělo by působit i v oblasti sjednocování praxe jednotlivých služebních úřadů. Proto považuji za vhodné, aby



i proškolení v oblasti zavádění opatření pro podporu sladování ve služebních úřadech a následného řízení státních zaměstnanců a zaměstnankyň využívajících flexibilních forem práce probíhalo a bylo zajišťováno centrálně právě Ministerstvem vnitra. Proto doporučuji, aby Ministerstvo vnitra:

(9) organizovalo pravidelné vzdělávání představených ve věci flexibilních forem práce.

D.4) Doporučení Úřadu vlády

Z provedeného výzkumu vyplynulo, že není zřejmé, jak Rada vlády pro rovnost žen a mužů a odbor rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR dále pracuje s výsledky každoročně předkládaných zpráv o vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem služby služebními úřady. Sladování přitom úzce souvisí s problematikou rovnosti žen a mužů. Aby bylo zajištěno efektivní využití každoročně sbíraných dat a informací, doporučuji Úřadu vlády, odboru rovnosti žen a mužů, aby:

(10) využíval zjištění ze zpráv o sladování ve státní službě předkládaných Ministerstvem vnitra vládě při zpracování zpráv o rovnosti žen a mužů a následně je zahrnul i do aktualizovaných opatření priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti žen a mužů.



E) Informace o dalším postupu

Doporučení, které jsem vydala v návaznosti na § 21 b písm. c) zákona o veřejném ochránci práv, zasílám státním tajemníkům a tajemnicím ministerstev, která se zúčastnila projektu, a probíhalo na nich výzkumné šetření. Doporučení dále zasílám i nezúčastněným ministerstvům a dalším služebním úřadům, jakož i Ministerstvu vnitra, sekci pro státní službu, a Úřadu vlády, odboru rovnosti žen a mužů, a zveřejním je též na svých internetových stránkách. Věřím, že moje doporučení přispějí do diskuse o postupném zavádění opatření pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnankyň se státní službou.

Brno 6. června 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv





ombudsman
veřejný ochránce práv



Tento materiál je realizován v rámci projektu Služba šitá na míru (CZ.03.1.51/0.0/0.0/15_027/0005638), který je spolufinancován z prostředků ESF prostřednictvím Operačního programu zaměstnanost