

Právní úprava mobbingu ve veřejné správě ve Španělsku

Anti-mobbing Legislation in Public Administration in Spain

Eva Šimečková

Abstract: *The Spanish legislation does not regulate in any law the protection of employees against mobbing, with the exception of public administration. Violence on workplace violates fundamental rights governed by the Constitution, mainly the right for equal handling and the right for dignity. The branch of public administration is regulated by the Law No. 7/2007 of Fundamental Status of an Employee in Public Administration that determined that moral harassment (mobbing) is a disciplinary offence. Procedural process that deals with the harassment in public administration is regulated by notice which states specific actions and procedure with the aim to prevent harassment on workplace in the field of public administration as well as actions and sanctions for cases that occur in this matter.*

Key Words: *Violence on Workplace; Mobbing; Equal Handling; Discrimination; Right for Dignity; Public Administration; Disciplinary Offence; Sanction; Prevention; Solution of Conflicts; Administrative Judiciary; Spain.*

Abstrakt: *Španělský právní řád neupravuje v žádném (obecném) zákoně výslovnou ochranu zaměstnanců před mobbingem, výjimkou je pouze oblast veřejné správy. Násilí na pracovišti porušuje základní práva a svobody zakotvené v ústavě, zejména právo na rovné zacházení a právo na lidskou důstojnost. Oblast veřejné správy je upravena Zákonem č. 7/2007 o základním statutu zaměstnance veřejné správy, který určil, že morální obtěžování (mobbing) je kárným proviněním. Procesní postup při řešení obtěžování ve veřejné správě upravuje vyhláška, která stanovuje konkrétní jednání a postupy, s cílem předejít obtěžování na pracovišti v oblasti veřejné správy, a také postupy a sankce pro případy, kdy k němu dojde.*

Klíčová slova: *Násilí na pracovišti; mobbing; rovné zacházení; diskriminace; právo na lidskou důstojnost; veřejná správa; kárné provinění; sankce; prevence; řešení konfliktů; správní soudnictví; Španělsko.*

Úvod

Španělský právní řád neupravuje v žádném (obecném) zákoně výslovnou ochranu zaměstnanců před mobbingem, s výjimkou oblasti veřejné správy. Násilí na pracovišti porušuje základní práva a svobody zakotvené v ústavě, zejména právo na rovné zacházení a právo na lidskou důstojnost. Z literatury vyplývá, že obtěžování je častější v institucích veřejné správy.¹ To je připisováno hierarchické struktuře a neodvolatelnosti funkcionářů veřejné správy. Ve Španělsku po úspěšném absolvování tzv. opozic získává zaměstnanec trvale pracovní místo ve veřejné správě.

V literatuře jsou popsány typy právních nástrojů vztahujících se k obtěžování:²

- ✚ preventivní – cílem je zabránit vzniku obtěžování (například plány prevence psychosociálních rizik, etické kodexy);
- ✚ reaktivní – čelící již vzniklé situaci obtěžování, s cílem zastavit ji (například právní nástroje jako rozvázání pracovního poměru, správní sankce, trestní sankce, ale i mediace);
- ✚ nápravné – formulují se po překonání případu obtěžování, s cílem odškodnit oběť za morální a ekonomickou újmu (například náhrada majetkové a nemajetkové újmy za nezákonné propuštění).

Situace do přijetí Zákona o státní službě

Jednou z častých forem pracovního obtěžování ve veřejné správě je sankcionování úředníků za kárná provinění. Úředníci musí pak prokázat neoprávněnost a chybějící právní základ udělené sankce. V minulosti se kárná provinění řídila zákonem č. 33/1986, kterým byl schválen Disciplinární řád úředníků státní správy.³ V článku 7.1 uvedeného zákona byla vymezena závažná kárná provinění, mezi nimiž byly popsány pod písm. ň) vážný útok na důstojnost úředníka nebo instituci státní správy a pod

¹ Blíže viz El mobbing o acoso laboral en la Administración Pública. In: *MobbingMadrid* [online]. 2013-10-18 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <http://www.mobbingmadrid.org/2013/10/el-mobbing-o-acoso-laboral-en-la.html>.

² Blíže viz GAMERO CASADO, E. El acoso laboral en la universidad: Consecuencias jurídicas y gestión de conflictos. *Temas Laborales* [online]. 2011, n° 110, s. 97 [cit. 2017-01-02]. ISSN 0213-0750. Dostupné z: <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Temas%20laborales%20n%20110.pdf>.

³ Blíže viz *Real Decreto 33/1986, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la administración del estado* [1986-01-10] [Královský dekret, kterým byl schválen Disciplinární řád úředníků státní správy] [online]. 1986 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1986-1216.

písm. o) provinění spočívající ve vážném nedostatku respektu ke klientům (občanům). V případech obtěžování mohlo být zahájeno disciplinární řízení. Uvedený zákon však neobsahoval výslovný zákaz obtěžování na pracovišti zahrnující mobbing.

Ve veřejné správě se jen zřídka sankcionovalo pracovní obtěžování. Organizace veřejné správy nebraly své závazky příliš vážně, ačkoli došlo i na případy, kdy musela organizace veřejné správy zaplatit náhradu majetkové a nemajetkové újmy za poškození zdraví zapříčiněné obtěžováním. V literatuře se poukazuje na strukturální obtíže, které omezovaly disciplinární moc nad zaměstnanci veřejné správy, zejména v rámci malých organizací.⁴

Ve vztahu k úředníkům se první rozsudky v případech obtěžování objevily po roce 2000, tedy v době, kdy zákaz mobbingu zákon ještě neupravoval. Vznikla rozsáhlá judikatura, která pojímala obtěžování v rovině porušení základních práv. Jedná se například o rozhodnutí Ústavního soudu Španělska, které hodnotí obtěžování jako jednání vůči základnímu právu na lidskou důstojnost.⁵ Podobně se vyjádřil i Nejvyšší soud Španělska,⁶ který zrušil v roce 2001 disciplinární sankci vůči úředníkovi, neboť ji posoudil za „výraz“ obtěžování, a přiznal mu náhradu škody ve výši 750 tisíc peset. Úředník byl kárně potrestán tím, že musel vykonávat práci v suterénu budovy v tmavé místnosti bez denního světla. Následkem obtěžování ze strany zaměstnavatele pak onemocněl depresivním syndromem.⁷

⁴ Blíže viz GAMERO CASADO, E. El acoso laboral en la universidad: Consecuencias jurídicas y gestión de conflictos. *Temas Laborales* [online]. 2011, n° 110, s. 100 [cit. 2017-01-02]. ISSN 0213-0750. Dostupné z: <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Temas%20laborales%20n%20110.pdf>.

⁵ V případě „sexuálního obtěžování“ na pracovišti se jedná o útok do velmi osobní sféry, jakou je sexualita, čímž je znevažována lidská důstojnost. Blíže viz čl. 10.1. *Constitución Española* [1978-12-29] [online]. 1978 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229. Diskriminace z důvodu pohlaví je v rozporu s ústavními hodnotami. Blíže viz *Sentencia del Tribunal Constitucional de España n° 224/1999* [1999-12-13] [online]. 1999 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3966>.

⁶ Blíže viz například *Sentencia del Tribunal Supremo de España n° AS 7799/2001* [2001-07-03]; a *Sentencia del Tribunal Supremo de España Rec. n° 4372/2004* [2006-05-17]. Viz také GAMERO CASADO, E. El acoso laboral en la universidad: Consecuencias jurídicas y gestión de conflictos. *Temas Laborales* [online]. 2011, n° 110, s. 107 [cit. 2017-01-02]. ISSN 0213-0750. Dostupné z: <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Temas%20laborales%20n%20110.pdf>.

⁷ Blíže viz *Sentencia del Tribunal Supremo de España n° R/ 2001/8027* [2001-07-23] [online]. 2001, Rec. n° 3715/1997, 6 s. [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <http://www.inia.es/>

Jednání spočívající v pracovním obtěžování mohlo založit požadavek na odškodnění újmy, kterou obtěžovaný utrpěl, a to po vlastní organizaci veřejné správy. Takovou újmou jsou například rozdíl mezi vyšší nemocenského a platem při pracovní neschopnosti, náhrada platu při rozvázání pracovního poměru nebo náhrada za morální újmu. Vymáhání náhrady škody za odpovědnost zaměstnavatele ve veřejné správě se řídilo Zákonem č. 30/1992 o právním režimu veřejné správy a postupu ve správním řízení.⁸ Orgány veřejné správy odpovídaly zaměstnancům za škodu na majetku a zdraví, kterou zaměstnanci utrpěli při plnění pracovních úkolů a v přímé souvislosti s nimi (článek 139 odst. 1). Podle článku 142 odst. 5 uvedeného zákona musel obtěžovaný vznést nárok na náhradu škody v promlčecí lhůtě jednoho roku od události, případně od doby, kdy bylo ukončeno léčení, nebo byl zjištěn rozsah následků. Obtěžovaný také mohl vymáhat nápravu jiných důsledků mobbingu (například zrušení nezákonného propuštění, návrat do služebního poměru nebo pracovního poměru a podobně).⁹

Zaměstnanec se mohl bránit v případě porušení základních práv u pracovního (sociálního) soudu. V rámci sociální jurisdikce lze dosáhnout zrušení disciplinární sankce (jako výrazu mobbingu) a vymoci náhrady majetkové a nemajetkové újmy. Pokud žalobce vyčerpá řádné opravné prostředky, může podat ústavní stížnost ke španělskému Ústavnímu soudu.¹⁰ Další možností obrany je žaloba ve správním soudnictví, kdy zaměstnanec žaluje správní rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení.

gcontrec/pub/23-07-2001_1195460221656.pdf. K vymezení náhrady škody za psychickou újmu viz dále například *Sentencia del Juzgado de lo Social del País Vasco n° AS 2002/2633* [2002-03-22]. K vymezení morálního obtěžování (mobbingu) na pracovišti viz například *Sentencia del Tribunal Supremo de España n° RJ 2005/3162* [2005-02-10]; a *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid n° AS 2006/1694* [2006-03-31].

⁸ Blíže viz *Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común* [1992-11-26] [Zákon o právním režimu veřejné správy a postupu ve správním řízení] [online]. 1992 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>.

⁹ V případě neplatnosti rozvázání služebního poměru státního zaměstnance se lze opřít o *Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n° 2 de Valladolid n° 398/2007* [2007-10-11], u zaměstnanců v pracovním poměru o *Sentencia del Juzgado de lo Social n° 5 de Vigo n° 449/2006* [2006-10-13].

¹⁰ Blíže viz článek 161 odst. 1 b). *Constitución Española* [1978-12-29] [online]. 1978 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229.

V zákoně č. 1299/2006, kterým se stanoví seznam nemocí z povolání, není uvedena žádná nemoc, jejíž příčinou by mohl být mobbing.¹¹ Podobně, jako české nařízení vlády, obsahuje pouze nemoci vznikající nepříznivým působením chemických, fyzikálních, biologických, karcinogenních nebo jiných škodlivých vlivů.¹² Přestože jsou známy nemoci způsobené pracovním obtěžováním, nebyly do zákona zahrnuty. Pro šikanovaného zaměstnance je důležité zajistit diagnostiku obtíží způsobených obtěžováním, aby mohl dokázat, že toto jednání skutečně nastalo. Zaměstnanec veřejné správy se musí nechat vyšetřit „závodním lékařem“. Lékař ovšem popíše následky obtěžování (zejména psychologické – stres, úzkost, depresi a podobně), ale ne příčiny (tedy, že příčinou je právě pracovní obtěžování). Následně by si měl zaměstnanec, který dostane nemocenského, zajistit, aby bylo uvedeno v jeho spise, že nejde o důsledek obecné nemoci, ale nemoci způsobené v přímé souvislosti s výkonem práce, což by zvýhodnilo jeho pozici. Ovšem, zde se v praxi naráží na neochotu orgánů sociálního zabezpečení tuto skutečnost uznávat.¹³

Dalším problémem je samotné dokazování obtěžování, které se často děje beze svědků a nejsou k němu písemné doklady. Je to také jednání subjektivního charakteru (například posouzení míry záměru obtěžovatele a následků, které je obtížné posoudit). Jak již bylo zmíněno, lékaři spíše popíší následek, ale vyhýbají se určit příčinu. Doktrína ve správním soudnictví je přitom vůči důkazům restriktivní; ze statistiky vyplývá, že ve správním soudnictví je nižší počet rozsudků uznávajících obtěžování než v sociálním soudnictví.¹⁴ Hlavním důvodem je zřejmě skutečnost, že se lékařský posudek nepřezkoumává.

¹¹ Blíže viz *Real Decreto 1299/2006, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro* [2006-11-10] [online]. 2006 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-22169.

¹² Srovnej *Nařízení vlády České republiky č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání*.

¹³ Blíže viz MOLINA NAVARRETE, C. *La tutela judicial frente al acoso moral en el trabajo: De las normas a las prácticas forenses*. 1^a ed. Albacete: Bomarzo, 2007. 100 s. ISBN 978-84-96721-19-7.

¹⁴ Blíže viz NAVARRO NIETO, F. *La tutela jurídica frente al acoso moral laboral*. 1^a ed. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2007, s. 152. ISBN 978-84-8355-424-1; a LAFUENTE BENACHES, M. *Las prohibiciones de discriminación y acoso en la función pública*. *Revista española de derecho administrativo*. 2008, n° 138, s. 237. ISSN 0210-8461.

Pro obtěžovaného bylo vždy výhodnější řešit konflikty v případě pracovního obtěžování mimosoudně.¹⁵ Zaměstnavatelé, zejména instituce, mohou mít své nástroje či přímo orgány, které mohou působit jako mediátoři (například Defensoría Universitaria – „univerzitní ochránce“). V soukromém sektoru bylo zavedení těchto orgánů k řešení pracovního obtěžování dobrovolné, s výjimkou sexuálního obtěžování a obtěžování z důvodu pohlaví. Povinnosti v uvedených oblastech zavedl Zákon č. 3/2007 o rovnosti mezi muži a ženami,¹⁶ a to v článku 48, který se týká preventivních opatření vůči sexuálnímu obtěžování a diskriminaci z důvodu pohlaví. Zaměstnavatelé musí zavést specifické postupy prevence, a také umožnit podávání stížností. Podoba opatření může být vyjednána mezi zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelem a může mít podobu kodexů „dobrých“ praktik, informačních kampaní nebo školení. Zástupci zaměstnanců také přispívají k prevenci uvedených typů obtěžování tím, že informují zaměstnance.¹⁷

Zákon o rovnosti mezi muži a ženami se v současné době vztahuje na všechny zaměstnavatele, včetně veřejné správy. V článku 62 je popsán postup při řešení vůči tomu, kdo se dopustil sexuálního obtěžování nebo diskriminace na základě pohlaví. Zavedení těchto opatření bylo významným počinem a vedlo ke zvýšení pozornosti i vůči pracovnímu obtěžování. Napravily se tak částečně dřívější nedostatky s disciplinárními řízeními, přestože daný zákon ještě neobsahoval sankce za pracovní obtěžování.¹⁸

Právní úprava zákazu mobbingu ve veřejné správě

Oblast veřejné správy je v současné době upravena Zákonem č. 7/2007 o základním statutu zaměstnance veřejné správy (dále též „Zákon o státní službě“).¹⁹ Uvedený zákon se týká všech oblastí veřejné správy.

¹⁵ Blíže viz MARTÍNEZ ABASCAL, V.-A. *El acoso moral en el trabajo: Claves para su protección extrajudicial*. 1^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, s. 82. ISBN 978-84-9876-174-0.

¹⁶ Blíže viz *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* [2007-03-22] [online]. 2007 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-6115>.

¹⁷ Blíže viz MARTÍNEZ ABASCAL, V.-A. *El acoso moral en el trabajo: Claves para su protección extrajudicial*. 1^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. 132 s. ISBN 978-84-9876-174-0.

¹⁸ Blíže viz BALLESTER PASTOR, M. A. *Guía sobre el acoso moral en el trabajo*. 1^a ed. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2006, s. 53 a násl. ISBN 978-84-691-8941-2.

¹⁹ Blíže viz *Ley 7/2007 del estatuto básico del empleado público* [2007-04-12] [online]. 2007 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788>.

Podle článku 2 se vztahuje na zaměstnance veřejné správy ve:

- ✚ státní správě;
- ✚ správě autonomních společenství a městech Ceuta a Melilla;
- ✚ místní správě;
- ✚ veřejných organizacích, agenturách a jiných entitách veřejného práva s vlastní právní subjektivitou, které jsou vázané nebo závislé na jakékoli jednotce veřejné správy;
- ✚ veřejných univerzitách.

Zákon o základním statutu zaměstnance veřejné správy upravuje práva a povinnosti zaměstnanců veřejného sektoru.²⁰ V oblasti veřejné správy je potřeba rozlišovat mezi dvěma druhy zaměstnanců, a to mezi úředníky a zaměstnanci (například uklízečky, technická správa a podobně).²¹ Na úředníky se vztahuje Zákon o základním statutu zaměstnanců veřejné správy, na ostatní zaměstnance, kteří nespádají pod tento zákon, se uplatní obecná ustanovení pracovněprávní legislativy, tj. nepožívají zvláštní ochrany.²² V článku 14 uvedeného zákona jsou obsažena individuální práva zaměstnanců ve veřejné správě; pod písm. h) je vyjádřeno právo na respekt k soukromí, dobrou pověst a ochranu důstojnosti v práci, především vůči sexuálnímu obtěžování, morálnímu obtěžování (mobbingu) nebo diskriminaci na základě pohlaví.

V hlavě VII v článku 95 jsou vyjmenována kárná provinění, za která hrozí kárné (disciplinární) řízení. Kárné provinění může dosahovat intenzity méně závažného, závažného a zvláště hrubého kárného provinění. Článek 95.2 vyjmenovává zvláště hrubá kárná provinění. Podle článku 95.2 písm. b) se považuje za zvláště hrubé kárné provinění diskriminační jednání z důvodu rasy nebo etnického původu, národnosti, náboženského vyznání, víry nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace, jazyka, místa narození nebo bydlení, pohlaví nebo jakékoli jiné osobní nebo sociální podmínky či okolnosti, stejně jako obtě-

²⁰ Blíže viz VALVERDE, A. M., F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ a J. GARCÍA MURCIA. *De-recho del trabajo*. 24^a ed. Madrid: Tecnos, 2015, s. 209. ISBN 978-84-309-6643-1.

²¹ Úředníci (funcionarios públicos) a zaměstnanci (empleados laborales).

²² Blíže viz Zákon č. 1/1995 o statutu pracujících. *Real Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores* [1995-03-24] [online]. 1995 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-7730>. Poslední změna byla zveřejněna ve Sbírce zákonů (BOE – Boletín Oficial del Estado) 24. října 2015 a vešla v platnost 13. listopadu 2015.

žování a sexuální obtěžování z uvedených důvodů. Za zvlášť hrubé kárné provinění je článkem 95.2 písm. o) označen mobbing.²³

V článku 96.1 Zákon o státní službě specifikuje sankce za kárná provinění, ve formě kárných opatření. Kárná opatření mohou spočívat v:

- a) odvolání ze služebního místa (za zvlášť hrubé kárné provinění);
- b) propuštění ze služebního poměru (za zvlášť hrubé kárné provinění);
- c) snížení platu, případně zákazu činnosti na dobu maximálně šest let;
- d) nuceném přeložení;
- e) zastavení kariérního postupu;
- f) napomenutí;
- g) jiném opatření dle zákona.

Podle článku 96.3 uvedeného zákona se při určení druhu kárného opatření přihlédne k závažnosti kárného provinění, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž bylo spácháno, k míře zavinění, k pohnutkám, k dosavadnímu přístupu státního zaměstnance k dodržování služební kázně a k tomu, zda mu již za kárné provinění bylo v minulosti uloženo kárné opatření. Kárná opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru lze uložit jen za zvlášť hrubé kárné provinění.

Článek 97 pak stanovuje promlčecí doby, jejichž uplynutím zaniká možnost potrestat státního zaměstnance. Promlčecí doba činí u zvlášť hrubého kárného provinění 3 roky, u závažného kárného provinění 2 roky a u méně závažného kárného provinění šest měsíců. Uloženou sankci nelze vykonat po uplynutí promlčecí doby, která činí u zvlášť hrubého kárného provinění 3 roky, u závažného kárného provinění 2 roky a u méně závažného kárného provinění 1 rok. Promlčecí lhůta se počítá od spáchání přestupku nebo od okamžiku zastavení pokračujícího jednání zakládajícího kárné provinění.

Vyhláška o postupu při řešení obtěžování ve veřejné správě

Španělské Ministerstvo územní politiky a veřejné správy vydalo v roce 2011 Vyhlášku č. 130/2011 o postupu při řešení obtěžování ve veřejné

²³ El acoso laboral znamená v překladu pracovní obtěžování, šikana, mobbing. Ve Španělsku se také v literatuře používá termín el acoso moral, v překladu morální obtěžování, zejména ve starší literatuře, zřejmě podle francouzského vzoru (harcèlement moral). Blíže viz ŠIMEČKOVÁ, E. a J. JORDÁNOVÁ. *Násilí na pracovišti a jeho řešení v právním řádu České republiky, Francie a Itálie*. 1. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 107 a násl. ISBN 978-80-7502-070-3.

správě,²⁴ kterou se provádí Zákon č. 7/2007 o základním statutu veřejného zaměstnance. Zmíněná vyhláška je výsledkem sociálního dialogu ve veřejné správě, který probíhal mezi španělskou vládou a odbory v letech 2010 a 2011 a který navazuje také na reformu Trestního zákoníku z roku 2010.²⁵ Právní úprava vychází i z legislativy Evropské unie, a to z Usnesení č. 2001/2339 o obtěžování na pracovišti, které doporučuje členským státům provádět politiku účinné prevence a určovat vhodné postupy při řešení šikany na pracovišti.

V preambuli Vyhlášky o postupu při řešení obtěžování ve veřejné správě se uvádí, že bylo potřeba řešit zákaz obtěžování na pracovišti, protože se jedná o velmi aktuální problém. Je zde zdůrazněn princip práva státních zaměstnanců na důstojné zacházení a vyjádřen důraz na nepřijatelnost všech forem obtěžování na pracovišti. Jsou odmítány všechny druhy obtěžování ve všech jeho podobách, a to bez ohledu na to, jaké je postavení oběti mobbingu a mobbera.

Uvedená vyhláška definuje mobbing na pracovišti, stanoví postup při jeho vzniku a zavádí prevenční opatření, tak, aby bylo obtěžování eliminováno, případně aby mělo co nejmenší dopady. Vyhláška stanovuje konkrétní jednání a postupy, s cílem předejít obtěžování na pracovišti v oblasti veřejné správy, a také postupy a sankce pro případy, kdy k němu dojde. Vyhláška provádí článek 95.2 Zákona o základním statutu zaměstnance veřejné správy, ve kterém jsou jako zvlášť hrubá kárná provinění označena diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování a mobbing.

Pro účely zmíněné vyhlášky se podle článku 2.1 použije definice „morálního obtěžování na pracovišti“ (mobbingu) obsažené v zákoně č. 5/2010.²⁶ Za obtěžování na pracovišti se považuje intenzivní opakované dlouhotrvající psychické násilí ze strany jedné nebo více osob, jehož cílem je vytvořit nepřátelské nebo ponižující prostředí, které zasahuje do důstojnosti zaměstnance, jeho tělesného nebo duševního zdraví. K tomu

²⁴ Blíže viz *Resolución de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la mesa general de negociación de la administración general del estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la administración general del estado* [2011-05-05] [online]. 2011 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-9529>.

²⁵ Článek 173.1 Trestního zákoníku a násl. Blíže viz *Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal* [1995-11-23] [online]. 1995 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.

²⁶ Blíže viz *Ley Orgánica 5/2010, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* [2010-06-22] [online]. 2010 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9953.

to násilí dochází v rámci pracovněprávních vztahů. V dané souvislosti je nutné zdůraznit, že za morální obtěžování (mobbing) je považováno jednání, které splňuje všechny podmínky uvedené v definici.

Psychické násilí na pracovišti může zahrnovat celou škálu nežádoucího a nepřijatelného jednání na pracovišti. Aby se jednalo o obtěžování na pracovišti, musí jít o dlouhodobý konflikt mezi stranami. Zmíněná vyhláška obsahuje v příloze č. II demonstrativní seznam chování, která se považují za pracovní obtěžování. Jedná se o držení zaměstnance v izolaci bez příčiny, která by ji odůvodňovala, dalším příkladem je vydávání nesplnitelných příkazů nebo zbytečných úkolů, které nemají produktivní hodnotu. Za obtěžování se považují také odvetná opatření proti zaměstnancům, kteří vznesli stížnost nebo zákonný nárok vůči zaměstnavateli, nebo proti těm, kdo s nimi spolupracovali. Obtěžováním je opakované urážlivé jednání vůči zaměstnanci a jeho znevažování, a také šíření nepravdivých informací o jeho práci a osobním životě. Za šikanózní jednání se považuje i opakovaná kritika jeho práce před ostatními zaměstnanci.

V příloze k uvedené vyhlášce jsou také uvedena jednání, která se nepovažují za obtěžování, ale tato jednání mohou být jinými postižitelnými jednáními, například jinými správními delikty nebo trestnými činy. Mezi ně patří podstatné změny pracovních podmínek bez udání důvodu a bez dodržení postupu stanoveného zákonem, despotické chování zaměstnavatele k více zaměstnancům nebo osobní konflikty. Může jít i o jednání směřující k donucení zaměstnance změnit pracovní poměr uzavřený na dobu neurčitou na pracovní poměr uzavřený na dobu určitou, případně o tlak na uzavření dohody o rozvázání pracovního poměru.

V části III je obsažen procesní postup v případě obtěžování. Podle článku 3.1 je proces zahájen podáním oznámení obtěžovaným, jeho zástupcem, kterým může být také odborová organizace, vedoucím jednotky veřejné správy, kde došlo k incidentu. Pokud nepodal oznámení obtěžovaný, je zaměstnavatel povinen nejprve ověřit všechny skutečnosti. Oznámení se podává na formuláři, který je přílohou č. III výše zmíněné vyhlášky a který musí být u zaměstnavatele k dispozici na intranetu. Oznámení je směřováno k vedoucímu organizační složky. Každá organizace státní správy musí mít zřízený útvar „vnitřní inspekce“, který je pověřen přijímáním a vyřizováním oznámení.²⁷

²⁷ Postupuje se podle zákona; blíže viz *Ley 6/1997 de organización y funcionamiento de la administración general del estado* [1997-04-14] [Zákon o organizaci a fungování veřejné

Podle článku 3.1.2 po podání oznámení začne útvar „vnitřní inspekce“ celou záležitost vyšetřovat, a to ve spolupráci s „útvarem prevence“ dané organizace, který poskytuje informace o psychosociálních rizicích, která na pracovišti jsou, tak, aby byla zhodnocena výchozí situace případu. Může být zapojen i specialista na pracovní psychologii a sociologii. Vyšetřování musí probíhat s maximálním ohledem na zainteresované strany. Výsledkem je počáteční zhodnocení případu s návrhy směřovanými k vedoucímu organizační složky. Vyšetření by mělo trvat maximálně 10 dnů.

Vedoucí organizační složky organizace státní správy podle článku 3.1.3 rozhodne, zda:

- a) případ odloží, protože se nepodařilo zjistit skutečnosti, které opravňují zahájení disciplinárního řízení,
- b) zahájí disciplinární řízení pro jiné kárné provinění než je obtěžování, které je definované v právních předpisech,
- c) zjistí, že se jedná o interpersonální pracovní konflikt, ale nejedná se o obtěžování; pokud půjde o pracovní konflikt, aktivuje mechanismy řešení konfliktů nebo mediace,
- d) zjistí, že jde jednoznačně o pracovní obtěžování, a poté zahájí disciplinární řízení před komisí pro zvlášť závažné kárné provinění,
- e) zjistí, že jsou zde indicie možného pracovního obtěžování, a předá hodnotící zprávu „poradnímu výboru pro situace obtěžování“, který bude za tímto účelem zřízen.

V případech, že se v první fázi dospěje k závěru, že se jedná o obtěžování na pracovišti, nastupuje druhá fáze řešení (článek 3.2). Vedoucím organizační složky je ustanoven Poradní výbor, jehož povinností je celou záležitost prošetřit. Složení Poradního výboru stanoví příloha č. I uvedené vyhlášky. Výbor je tříčlenný a je složen z nestranných odborníků, mezi nimiž je psycholog a odborník na prevenci obtěžování. Poradní výbor vypracuje závěrečnou zprávu, v níž navrhne opatření pro zlepšení situace nebo nařídí zahájení disciplinárního řízení pro zvlášť závažné kárné provinění, a aplikuje nápravná opatření.

Ve IV. části vyhlášky je upravena kontrola opatření k zamezení obtěžování na pracovišti. Útvar řízení lidských zdrojů předává informace o opatřeních vedoucím oddělení, v jejichž kompetenci daná opatření jsou.

správy] [online]. 1997 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-7878>.

Sledování naplnění opatření je na každé veřejné instituci. Zvláštní pozornost musí být věnována obětem, jejich podpoře a rehabilitaci. Cílem je zabránění dalších podobných situací, zvláště v případě návratu obtěžovaného zaměstnance. Každá jednotka veřejné správy musí vést registr a statistiku případů šikany na pracovišti.

Část V vyhlášky obsahuje opatření při prevenci obtěžování na pracovišti. Odkazuje na článek 15 Zákona o předcházení pracovních rizik,²⁸ s cílem zabránit, aby vůbec k obtěžování nedocházelo. Vyhláška stanoví dvě úrovně preventivních opatření. První úroveň podle článku 5.1 je vyhodnocení psychosociálních rizik na daném pracovišti a zavedení preventivních opatření zaměřených na organizaci pracoviště a systém hodnocení a kontroly psychosociálních rizik. Vždy se musí respektovat i kritéria organizace práce stanovená ergonomií a psychosociologií. Za navrhování a podporu daných preventivních opatření na pracovišti nese odpovědnost každé pracoviště, ale zejména útvar řízení lidských zdrojů. Druhou úroveň podle článku 5.2 je vypracování strategie školení prevence a řešení konfliktů. Každé pracoviště, obvykle prostřednictvím útvaru řízení lidských zdrojů, podporuje zavádění programů zaměřených na stanovení nástrojů včasné identifikace konfliktů a postupů jejich řešení. Zaměstnavatel organizuje školení jak pro vedoucí zaměstnance, tak pro řadové zaměstnance, jejichž obsahem jsou zejména práva podle Vyhlášky o postupu při řešení obtěžování ve veřejné správě. Pro předcházení rizik obtěžování může zaměstnavatel zřídit také anonymní poradnu.

Kritéria vedení vlastního procesního postupu v případech obtěžování jsou včleněna do části VI vyhlášky. Každý zaměstnanec má povinnost oznámit vedoucím zaměstnancům případ pracovního obtěžování. Vedoucí zaměstnanci mají povinnost zabývat se oznámeními v rámci svých kompetencí a obtěžovaná osoba má právo na odpověď v případě podání oznámení. Vyhláška obsahuje i garance vlastního procesního postupu; zvláštní důraz je kladen na respekt a ochranu obětí, diskrétnost vyšetřování, rychlost, důvěrnost a nestrannost řízení, ochranu soukromí a důstojnosti osob. Uvedený postup musí zajistit spravedlivý proces a spravedlivé zacházení pro všechny dotčené osoby. Obě strany mohou využít

²⁸ Blíže viz *Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales* [1995-11-08] [online]. 1995 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-24292. Poslední novela vstoupila v platnost 29. prosince 2014. Zákon transponuje evropské směrnice, zejména 89/391/EHS, 92/85/EHS, 94/33/EHS a 91/383/EHS. Zákon se vztahuje na zaměstnance, jejichž pracovněprávní vztahy jsou regulované Zákonem o statutu zaměstnanců (článek 3.1).

pomoc zástupce nebo poradce prevence. Jsou výslovně zakázána odvetná opatření vůči komukoliv, jak vůči oběti obtěžování nebo svědkům, za předpokladu, že jednali v dobré víře. Vyhláška neomezuje oběť v použití správních nebo soudních prostředků ochrany stanovených zákonem.

Závěr

Španělské právní předpisy až do roku 2007 nedefinovaly mobbing; teprve zákon č. 7/2007 uznal právo zaměstnanců ve veřejné správě na respekt k soukromí, dobré pověsti a důstojnosti v práci, především s ohledem na sexuální obtěžování, mobbing a diskriminaci na základě pohlaví. Zároveň určil, že mobbing je kárným proviněním. Pracovní obtěžování není chápáno jen ve vertikální rovině (jako v minulosti), ale i v rovině horizontální. Obtěžování bylo také zbaveno definičního prvku diskriminace (oproti minulosti), tj. mobbing nemusí mít diskriminační podtext. Rozsáhlé sankce vyplývající ze zákona by měly mít odrazující efekt, zatímco v minulosti byl obtěžovatel téměř nepostížitelný.

Situace ve veřejné správě je komplikována skutečností, že pro zaměstnance státní správy platí zvláštní ochrana v případech mobbingu podle zákona č. 7/2007 a předpokládá se aplikace vyhlášky č. 130/2011. Zároveň ale zde mohou být zaměstnány osoby, které nespádají pod zmíněný zákon, a na ty se vztahují obecná ustanovení pracovněprávní legislativy, tj. nepožívají zvláštní ochrany.

Vyhláška definuje mobbing na pracovišti, stanoví postup při jeho vzniku a zavádí prevenční opatření, tak, aby bylo obtěžování eliminováno, případně aby mělo co nejmenší dopady. Vyhláška stanoví postupy s cílem předejít obtěžování na pracovišti, a také postupy a sankce v případech, kdy k němu dojde. Odpovědnost za přijímaná opatření leží pouze na dané jednotce státní správy. Ve veřejné správě působí souběžně kompetence různých správních a soudních orgánů. O zákonnosti správních rozhodnutí se rozhoduje výlučně ve správním soudnictví.

Seznam bibliografických odkazů

BALLESTER PASTOR, M. A. *Guía sobre el acoso moral en el trabajo*. 1^a ed. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2006. 149 s. ISBN 978-84-691-8941-2.

Constitución Española [1978-12-29] [online]. 1978 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229.

- El mobbing o acoso laboral en la Administración Pública. In: *Mobbing-Madrid* [online]. 2013-10-18 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <http://www.mobbingmadrid.org/2013/10/el-mobbing-o-acoso-laboral-en-la.html>.
- GAMERO CASADO, E. El acoso laboral en la universidad: Consecuencias jurídicas y gestión de conflictos. *Temas Laborales* [online]. 2011, n° 110, s. 91-125 [cit. 2017-01-02]. ISSN 0213-0750. Dostupné z: <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Temas%20laborales%20n%20110.pdf>.
- LAFUENTE BENACHES, M. Las prohibiciones de discriminación y acoso en la función pública. *Revista española de derecho administrativo*. 2008, n° 138, s. 209-257. ISSN 0210-8461.
- Ley 6/1997 de organización y funcionamiento de la administración general del estado* [1997-04-14] [Zákon o organizaci a fungování veřejné správy] [online]. 1997 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-7878>.
- Ley 7/2007 del estatuto básico del empleado público* [2007-04-12] [online]. 2007 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788>.
- Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común* [1992-11-26] [Zákon o právním režimu veřejné správy a postupu ve správním řízení] [online]. 1992 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>.
- Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales* [1995-11-08] [online]. 1995 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-24292.
- Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* [2007-03-22] [online]. 2007 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-6115>.
- Ley Orgánica 5/2010, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* [2010-06-22] [online]. 2010 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9953.

- Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal* [1995-11-23] [online]. 1995 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.
- MARTÍNEZ ABASCAL, V.-A. *El acoso moral en el trabajo: Claves para su protección extrajudicial*. 1^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. 132 s. ISBN 978-84-9876-174-0.
- MOLINA NAVARRETE, C. *La tutela judicial frente al acoso moral en el trabajo: De las normas a las prácticas forenses*. 1^a ed. Albacete: Bomarzo, 2007. 100 s. ISBN 978-84-96721-19-7.
- Nařízení vlády České republiky č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání*.
- NAVARRO NIETO, F. *La tutela jurídica frente al acoso moral laboral*. 1^a ed. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2007. 284 s. ISBN 978-84-8355-424-1.
- Real Decreto 33/1986, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la administración del estado* [1986-01-10] [Královský dekret, kterým byl schválen Disciplinární řád úředníků státní správy] [online]. 1986 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1986-1216.
- Real Decreto 1299/2006, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro* [2006-11-10] [online]. 2006 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-22169.
- Real Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores* [1995-03-24] [online]. 1995 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-7730>.
- Resolución de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la mesa general de negociación de la administración general del estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la administración general del estado* [2011-05-05] [online]. 2011 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-9529>.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Valladolid nº 398/2007* [2007-10-11].

Sentencia del Juzgado de lo Social del País Vasco nº AS 2002/2633 [2002-03-22].

Sentencia del Juzgado de lo Social nº 5 de Vigo nº 449/2006 [2006-10-13].

Sentencia del Tribunal Constitucional de España nº 224/1999 [1999-12-13] [online]. 1999 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3966>.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº AS 2006/1694 [2006-03-31].

Sentencia del Tribunal Supremo de España nº AS 7799/2001 [2001-07-03].

Sentencia del Tribunal Supremo de España nº RJ 2001/8027 [2001-07-23] [online]. 2001, Rec. nº 3715/1997, 6 s. [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: http://www.inia.es/gcontrec/pub/23-07-2001_1195460221656.pdf.

Sentencia del Tribunal Supremo de España nº RJ 2005/3162 [2005-02-10].

Sentencia del Tribunal Supremo de España Rec. nº 4372/2004 [2006-05-17].

ŠIMEČKOVÁ, E. a J. JORDÁNOVÁ. *Násilí na pracovišti a jeho řešení v právním řádu České republiky, Francie a Itálie*. 1. vyd. Praha: Leges, 2015. 191 s. ISBN 978-80-7502-070-3.

VALVERDE, A. M., F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ a J. GARCÍA MURCIA. *Derecho del trabajo*. 24^a ed. Madrid: Tecnos, 2015. 969 s. ISBN 978-84-309-6643-1.

JUDr. Mgr. Eva Šimečková, Ph.D.

Právnická fakulta
Univerzita Palackého v Olomouci
Třída 17. listopadu 6
779 00 Olomouc
Česká republika
eva.simeckova@upol.cz