



Metodické stanovisko Ministerstva zdravotnictví k šetření stížností proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami

I. Východiska

Ministerstvo zdravotnictví (dále také jen „ministerstvo“) vydává metodické stanovisko k šetření stížností pacientů a dalších osob proti postupu poskytovatelů zdravotních služeb. Ministerstvo při zpracování tohoto metodického stanoviska vycházelo z kontrolních zjištění získaných kontrolami výkonu přenesené působnosti na krajských úřadech v období let 2017–2019 týkající se agendy vyřizování stížností dle ustanovení § 93–97 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“), dále z další úřední činnosti a stanovisek Veřejného ochránce práv. Jeho cílem je seznámení příslušných správních orgánů s právním výkladem Ministerstva zdravotnictví a prevence případných nedostatků v postupu správních orgánů při řešení stížností.

Stížnost podle zákona o zdravotních službách mohou oprávněné osoby podat proti postupu poskytovatele zdravotních služeb při poskytování zdravotních služeb (tj. na vlastní odborný postup) a/nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami. Institut stížnosti je tak pojat velice široce, netýká se jen vlastního odborného postupu poskytovatele zdravotních služeb (označovaného někdy jako postup lege artis), ale také dodržování dalších povinností poskytovatele, ať už jde o respektování práv pacientů nebo povinnosti jiné. Povinnosti poskytovatele zdravotních služeb stanoví zákon o zdravotních službách, ale také další právní předpisy. Na podání stížnosti podle zákona o zdravotních službách odkazuje také zákon o veřejném zdravotním pojištění¹.

II. Právní úprava a další zdroje

- § 93–97 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů

¹ § 11 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v platném znění: Má-li pojištěnec za to, že mu nejsou poskytovány hrazené služby v souladu s tímto zákonem, může podat stížnost podle zákona o zdravotních službách.



- Zásady vyřizování stížností na postup poskytovatelů zdravotních služeb (dostupné i v Evidenci stanovisek veřejného ochránce práv pod sp. zn. 3447/2017/VOP na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5340>)
- další stanoviska Veřejného ochránce práv (dostupná na <https://eso.ochrance.cz/>)
- Těšinová, J., Doležal, T., Polícar, R.: Medicínské právo. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2014, č.j. 2 As 41/2014 - 47

III.

Osoby oprávněné podat stížnost

Stížnost proti poskytovateli zdravotních služeb může podat:

- pacient** – právo pacienta je primární, další osoby své oprávnění podat stížnost odvozují od pacienta. Právo na podání stížnosti má pacient, který je zletilý a svéprávný v otázkách rozhodování o zdravotní péči jemu poskytované, jinak není toto právo nijak omezeno;
- zákoný zástupce nebo opatrovník pacienta** – jedná se o osoby, jejichž postavení se odvíjí od osoby pacienta, který je buď nezletilým pacientem nebo pacientem s omezenou svéprávností. Omezení svéprávnosti je v tomto případě na místě chápat ve vztahu k otázkám rozhodování o zdravotní péči jemu poskytované, v opačném případě není dotčeno právo pacienta, byť v části omezeného ve svéprávnosti, podat stížnost sám. Za pacienta omezeného ve svéprávnosti může podat stížnost jeho opatrovník. Smrtí pacienta však opatrovnictví zaniká. V takovém případě bude stížnost (dosavadního) opatrovníka posouzena podle § 94 odst. 3 zákona o zdravotních službách jako podnět k provedení kontroly. Příslušný správní orgán může také postupovat v závislosti na obsahu stížnosti podané neoprávněnou osobou podle § 94 odst. 4 zákona o zdravotních službách a šetřit skutečnosti uvedené ve stížnosti podané neoprávněnou osobou z moci úřední. Při jiných zjištěních (než je provedení kontroly nebo prošetření náležitého odborného postupu pacienta) může příslušný správní orgán zahájit i jiné kroky z moci úřední, jako je např. uložení opatření k nápravě, zahájení řízení o přestupku;
- osoba blízká v případě, že pacient tak nemůže učinit s ohledem na svůj zdravotní stav nebo pokud zemřel** – osobami blízkými jsou osoby podle § 22 odst. 1 občanského zákoníku², cit.: Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované

² Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění.



partnerství (dále jen „partner“); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí. Skutečnost, že se jedná o osobu blízkou, osvědčí stěžovatel čestným prohlášením;

- d) **osoba zmocněná pacientem** – v tomto případě je zmocněnec povinen doložit ke své stížnosti plnou moc osvědčující zmocnění ze strany pacienta (zmocnitele) a její případný rozsah.

IV.

Kam se stížnost podává

Stížnost se podává poskytovateli, proti kterému směřuje, tím není dotčena možnost podat stížnost podle jiných právních předpisů. Jiným předpisem je např. zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, v platném znění, neboť komora je podle tohoto zákona oprávněna vykonávat disciplinární pravomoc vůči svým členům. Členství v těchto komorách je pro lékaře, zubní lékaře a farmaceuty povinné. Podrobnosti výkonu disciplinární pravomoci komory stanoví disciplinární řád. Dalším vnitřním předpisem komory je např. Etický kodex, jehož porušení může zakládat disciplinární odpovědnost členů komory.

Směřuje-li stížnost proti vícero poskytovatelům, podává ji pacient ke každému poskytovateli zdravotních služeb zvlášť. Je-li stížnost podána přímo u příslušného správního orgánu, aniž by z jejího obsahu vyplývalo, že již byla šetřena poskytovatelem, příslušný správní orgán postoupí takovou stížnost k prošetření poskytovateli zdravotních služeb a informuje o tom stěžovatele. V závislosti na obsahu stížnosti může příslušný správní orgán zahájit vlastní šetření, např. pokud se jedná o porušení práv pacienta nebo jiných právních povinností poskytovatele a obsah stížnosti není zjevně nedůvodný. Obsah stížnosti, byť podané příslušnému správnímu orgánu předčasně, může také indikovat potřebu provedení kontroly daného poskytovatele a příslušný správní orgán by na případný výkon těchto oprávnění neměl rezignovat jen proto, že stížnost nešetřil přednostně poskytovatel. Příslušný správní orgán se totiž z vlastní úřední činnosti dozvídá skutečnosti, k jejichž šetření má zpravidla pravomoci.

Podání stížnosti nesmí být osobě, která ji podala, nebo pacientovi, jehož se stížnost týká, na újmu. Tento příkaz zákonodárce v praxi znamená, že v důsledku podání stížnosti nemůže být pacient omezen v jiných právech, např. v právu na přístup ke zdravotní péči. Podáním stížnosti ze strany pacienta nemůže poskytovatel odůvodňovat svůj (odmítavý nebo jinak negativní) postoj k pacientovi, odmítnout přijetí pacienta do péče či péči o pacienta ukončit.



Pokud osoba, která podala poskytovateli stížnost (dále jen „stěžovatel“), s jejím vyřízením nesouhlasí, může podat stížnost příslušnému správnímu orgánu, který tomuto poskytovateli udělil oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Zároveň uvede důvody nesouhlasu s vyřízením stížnosti poskytovatelem. V případě, že stížnost nemá všechny náležitosti nebo neobsahuje relevantní přílohy (podklady)³, tím spíše pokud je na ně odkazováno, příslušný správní orgán vyzve podatele stížnosti k jejímu doplnění.

V.

Lhůty pro vyřízení stížnosti příslušným správním orgánem a jeho informační povinnost

Pokud správní orgán obdrží stížnost podle ustanovení § 93 odst. 2 zákona o zdravotních službách, je povinen postupovat při šetření stížnosti v souladu s ustanoveními § 94 až § 97 tohoto zákona. Subsidiárně postupuje příslušný správní orgán podle správního řádu, mj. i podle zásad činnosti správních orgánů.⁴ Dále pro správní orgán platí povinnost vést o šetření stížnosti spis, který obsahuje všechny písemnosti vztahující se k dané věci⁵.

Správní orgán je mimo jiné povinen vyřídit stížnost ve lhůtách stanovených v ustanovení § 94 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. Pro šetření stížnosti proti odbornému postupu poskytovatelů s využitím nezávislého odborníka nebo nezávislé odborné komise jsou pak stěžejní lhůty uvedené v bodě 2 a 3 téhož ustanovení⁶. Předpokladem užití delší

³ Může se jednat o předložení plné moci udělené pacientem, lékařské zprávy či odkazované kopie ze zdravotnické dokumentace, komunikace s poskytovatelem zdravotních služeb apod.

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění, § 17 správního řádu, § 94 odst. 1 písm. e) zákona o zdravotních službách.

⁶ Podle § 94 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách:

(1) Příslušný správní orgán je povinen

a) vyřídit stížnost

1. do 30 dnů ode dne jejího obdržení,

2. do 90 dnů ode dne jejího obdržení, jestliže jde o stížnost, k jejímuž vyřízení je třeba ustavit nezávislého odborníka,

3. do 120 dnů ode dne jejího obdržení, jestliže jde o stížnost, k jejímuž vyřízení je třeba ustavit nezávislou odbornou komisi;

lhůta pro vyřízení stížnosti podle bodu 2 nebo 3 počíná běžet dnem, kdy příslušný správní orgán ustavil nezávislého odborníka nebo nezávislou odbornou komisi; lhůtu podle bodu 1 může příslušný správní orgán odůvodněně prodloužit o dalších 30 dnů a lhůtu podle bodu 2 nebo 3 o dalších 60 dnů; příslušný správní orgán ustaví nezávislého odborníka nebo nezávislou odbornou komisi bez zbytečného odkladu; jde-li o stížnost, k jejímuž vyřízení je nepřislušný, je povinen ji do 5 pracovních

zákonné lhůty pro vyřízení stížnosti je však skutečnost, že byl skutečně ustanoven nezávislý odborník nebo nezávislá odborná komise.

Ačkoliv je znění běhu lhůty v případě ustavení nezávislého odborníka nebo nezávislé odborné komise formulováno tak, že lhůta pro vyřízení stížnosti počíná běžet dnem, kdy příslušný správní orgán ustavil nezávislého odborníka nebo nezávislou odbornou komisi, z logiky věci to neznámá, že by od podání stížnosti žádná lhůta neběžela. Tím spíše, když v okamžiku podání stížnosti nemůže být příslušnému správnímu orgánu jasné, zda k ustavení odborníka či komise vůbec dojde. Časový úsek mezi podáním stížnosti a ustavením odborníka či komise, za předpokladu, že k ustavení odborníka či komise bude dán důvod a odborník či komise ustaveni budou, by měl být de facto chápán jako stavění lhůty pro vyřízení stížnosti⁷. Zákon o zdravotních službách nestanoví lhůtu, v níž by měl být nezávislý odborník (nebo nezávislá odborná komise) ustaven⁸, ale ze zákona vyplývá, že k ustavení odborníka nebo komise by mělo dojít bez zbytečného odkladu. Vždy bude záležet na specifikách konkrétního případu a jeho celkové složitosti. Zohlednit lze například obtížnost zajištění odborníka s konkrétní specializovanou způsobilostí při dodržení podmínky jeho nepodjatosti k danému případu. Z uvedeného je patrné, že ustavení „bez zbytečného odkladu“ nemusí mít v jednotlivých věcech stejný obsahový význam, aniž by se přitom ze strany příslušného správního orgánu jednalo o nečinnost.

Nedojde-li k ustavení nezávislého odborníka nebo nezávislé odborné komise, musí být stížnost vyřízena ve lhůtě dle § 94 odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o zdravotních službách, tj. do 30 dnů, nebude-li v souladu se zákonem prodloužena o dalších 30 dnů. Nejpozději v této lhůtě si musí z logiky věci příslušný správní orgán učinit úsudek o tom, zda bude třeba přibrat k šetření stížnosti nezávislého odborníka nebo ustavit nezávislou odbornou komisi. Ačkoliv to zákon o zdravotních službách výslovně neukládá, považuje ministerstvo za žádoucí, aby byl stěžovatel informován o tom, že bude (byl) ustaven nezávislý odborník nebo nezávislá odborná komise a jaký to má důsledek na běh zákonné lhůty⁹. Toto doporučení ministerstvo opírá o základní zásady činnosti správních orgánů podle správního řádu a z praktického hlediska dojde také k předejití zbytečným nedorozuměním ze strany stěžovatele.

dnů ode dne jejího obdržení prokazatelně postoupit věcně příslušnému subjektu; o prodloužení lhůty a postoupení stížnosti je povinen informovat stěžovatele,

⁷ Tedy jako jakýsi časový úsek, během něhož se běh lhůty staví (lhůta neběží).

⁸ S ohledem na nezbytnost spoluúčasti dalších (externích) osob na šetření stížnosti je zřejmé, že stanovení konkrétní lhůty by ani nebylo praktické.

⁹ Je-li to možné, může správní orgán sdělit tuto informaci současně s dalšími, např. s informacemi o prodloužení lhůty k vyřízení stížnosti, či se sdělením jména a příjmení člena nezávislého odborníka aj.



Informační povinnost správního orgánu vyplývající ze zákona o zdravotních službách:

- **Informovat pacienta (stěžovatele) o postoupení stížnosti věcně příslušnému orgánu** – příslušný správní orgán je povinen v případě, kdy se jedná o stížnost, k jejímuž vyřízení je nepříslušný, ji do 5 pracovních dnů od jejího obdržení prokazatelně postoupit věcně příslušnému subjektu. Vzhledem k formulaci se nemusí jednat pouze o správní orgány, ale také například o poskytovatele zdravotních služeb.
- **Informovat pacienta (stěžovatele) o prodloužení lhůty pro vyřízení stížnosti** – správní orgán je povinen informovat stěžovatele o tom, že prodloužuje základní lhůtu pro vyřízení stížnosti o dalších 30 dnů (v případě šetření stížnosti bez účasti odborníka nebo nezávislé odborné komise) nebo o dalších 60 dnů (v případě ustavení odborníka nebo komise). Prodloužení lhůty by mělo být příslušným správním orgánem odůvodněno a o těchto důvodech by měl být alespoň rámcově pacient (stěžovatel) informován.
- **Sdělit pacientovi (stěžovateli) jméno, popřípadě jména, a příjmení nezávislého odborníka nebo členů nezávislé odborné komise a dalších přizvaných osob** – ministerstvo v souvislosti s ustavením nezávislého odborníka, potažmo nezávislé odborné komise, za účelem šetření stížnosti proti správnému postupu při poskytování zdravotních služeb, popřípadě je-li namítáno ublížení na zdraví pacientovi při poskytování zdravotních služeb, vyzývá k postupu v souladu s ustanovením § 97 zákona o zdravotních službách. Dle tohoto ustanovení má příslušný správní orgán, pokud ustavil nezávislého odborníka nebo nezávislou odbornou komisi, sdělit pacientovi, jehož se stížnost týká, a stěžovateli, pokud jím není pacient, jméno, popřípadě jména, a příjmení nezávislého odborníka nebo členů nezávislé odborné komise a osob přizvaných podle § 95 odst. 2. Příslušný správní orgán by měl informaci o jménu, popř. jménech a příjmení nezávislého odborníka nebo nezávislé odborné komise a dalších sdělit pacientovi nebo stěžovateli, není-li jím pacient, bez zbytečného odkladu. To prakticky znamená v okamžiku, jakmile jsou mu osoby odborníka nebo členů komise známy, a to tak, aby měl pacient (stěžovatel) objektivní možnost např. vznést námitku podjatosti vůči takové osobě.
- **Informovat pacienta (stěžovatele) a poskytovatele, k němuž se stížnost vztahuje, o ukončení šetření stížnosti z důvodu neudělení souhlasu stěžovatele s nahlížením do zdravotnické dokumentace, popřípadě s pořízením kopie nebo výpisu** – příslušný správní orgán v informaci uvede důvod, který ho k ukončení šetření stížnosti vedl.



Shora uvedenou informační povinnost může příslušný správní orgán, je-li to možné, splnit současně – v rámci jednoho úkonu lze například informovat o prodloužení lhůty z důvodu ustavení nezávislého odborníka a zároveň lze sdělit jeho jméno a příjmení.

VI.

Souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace

Pro vyřízení řady stížností, zejména pak těch, které směřují k odbornému postupu poskytovatele zdravotních služeb, je nezbytné seznámit se s relevantní částí zdravotnické dokumentace pacienta. Pacient nebo jeho zákonný zástupce/opatrovník nebo osoba blízká (ve vyjmenovaných případech)/osoba zmocněná¹⁰ jej udělují příslušnému správnímu orgánu pro účely vyřízení stížnosti. Neudělení nutného souhlasu může vést správní orgán k ukončení šetření stížnosti. O tom příslušný správní orgán stěžovatele informuje. Informován je podle zákona také poskytovatel zdravotních služeb, k němuž se stížnost vztahuje.

Je ukončení šetření stížnosti v případě neudělení souhlasu s nahlížením do zdravotnické dokumentace obligatorní? Jak vyplývá z dikce § 94 odst. 2 zákona o zdravotních službách, jedná se o oprávnění příslušného správního orgánu, nikoliv o jeho povinnost [srov. dikce slov „příslušný správní orgán *může* šetření stížnosti ukončit (...)“]. To v praxi znamená, že příslušný správní orgán může na základě obsahu stížnosti naznat, že se jedná o natolik závažný případ možného pochybení při poskytování zdravotních služeb, že i bez souhlasu pacienta či jiné oprávněné osoby příslušný správní orgán věc prošetří – k tomu viz § 94 odst. 4 zákona o zdravotních službách (například může přistoupit k provedení kontroly poskytovatele a v rámci ní nahlížet prostřednictvím zdravotnického pracovníka do zdravotnické dokumentace).

VII.

Šetření stížností na nesprávný odborný postup (postup, který není na náležité odborné úrovni)

Podle ustanovení § 94 odst. 4 písm. a) zákona o zdravotních službách *může* příslušný správní orgán na základě stížnosti nebo z moci úřední nebo jiného podnětu, a to zejména pro posouzení případů, u nichž vznikly pochybnosti, zda byl při poskytování zdravotních služeb dodržen správný postup, popřípadě k vyloučení příčinné souvislosti mezi nesprávným postupem a újmou na zdraví pacientovi při poskytování zdravotních služeb,

¹⁰ Osoba zmocněná může souhlas udělit pouze v rozsahu svého zmocnění, nikoliv tedy univerzálně jako to mohou učinit další v zákoně o zdravotních službách vyjmenované osoby. Pacient musí zmocněnce k udělení takového souhlasu k prolomení ochrany osobních údajů a soukromí výslovně zmocnit.



ustavit nezávislého odborníka; **odborníka ustaví vždy, směřuje-li stížnost nebo podnět proti správnému postupu při poskytování zdravotních služeb, popřípadě je namítáno ublížení na zdraví pacientovi při poskytování zdravotních služeb** a stížnost nebo podnět není zjevně nedůvodný. Podle odstavce 4 písmena b) téhož ustanovení příslušný správní orgán ustaví nezávislou odbornou komisi vždy, jestliže to po posouzení zdravotnické dokumentace navrhne nezávislý odborník nebo podle uvážení správního orgánu, jde-li o případ, kdy posouzení nezávislým odborníkem je odborně nedostačující nebo je třeba posoudit případné ublížení na zdraví při poskytování zdravotních služeb s důsledkem smrti pacienta a stížnost nebo jiný podnět není zjevně nedůvodný. Zjevná nedůvodnost by měla vyplývat ze stížnosti bez dalšího podrobnějšího zkoumání věci, bez nutnosti opatřování dalších podkladů, v opačném případě by se totiž příslušný správní orgán z důvodu posuzování odborných otázek zřejmě nevyhnul minimálně ustavení nezávislého odborníka, čímž by byla zjevná nedůvodnost stížnosti logicky popřena. Zjevně nedůvodnou stížností by tak mohla být např. řetězící se stížnost, která již byla odborně a v úplnosti projednána a shledána nedůvodnou, přičemž nová stížnost by neobsahovala žádné relevantní nové skutečnosti, případně by se jednalo o stížnost, která by byla v zásadě variací stížnosti předchozí. Za zjevně nedůvodnou stížnost lze považovat i takovou stížnost, která neobsahuje skutečnosti nasvědčující možnému pochybení poskytovatele.

Z uvedeného ustanovení je zřejmé, že se jedná o oprávnění příslušného správního orgánu ustavit odborného poradce (nezávislého odborníka) nebo odborné poradní těleso (nezávislou odbornou komisi), nikoliv jeho povinnost. Z formulace „může“ v § 94 odst. 4 zákona o zdravotních službách vyplývá, že obecně zákon předpokládá správní uvážení na straně příslušného správního orgánu, ale toto uvážení je do určité míry limitováno. Zákon o zdravotních službách totiž stanoví obligatorní ustavení nezávislého odborníka vždy, směřuje-li stížnost nebo podnět proti správnému postupu při poskytování zdravotních služeb, popřípadě je namítáno ublížení na zdraví pacientovi při poskytování zdravotních služeb a stížnost nebo podnět není zjevně nedůvodný. U ustavování nezávislých odborných komisí zákon zakotvuje kombinaci povinného ustavení nezávislé odborné komise a uvážení příslušného správního orgánu. Nezávislou odbornou komisi ustaví správní orgán dle § 94 odst. 4 písm. b) zákona o zdravotních službách **vždy**, jestliže nezávislý odborník na základě posouzení zdravotnické dokumentace její ustavení navrhne (povinné ustavení nezávislé odborné komise) nebo **správní orgán uváží**, že posouzení nezávislým odborníkem je odborně nedostačující nebo je třeba posoudit případné ublížení na zdraví při poskytování zdravotních služeb s důsledkem smrti a stížnost není zjevně nedůvodná (ustavení nezávislé odborné komise na základě uvážení správního orgánu). Je třeba dodat, že uvážení (např. neustavovat nezávislé odborné komise v zásadě nikdy) by nemělo být svévolné, ale vycházet ze skutkových okolností daného případu. Ustavit nezávislého odborníka nebo nezávislou odbornou komisi však může příslušný správní orgán i zcela nezávisle na existenci stížnosti, ať už na základě např. veřejně známých informací (typicky informace z médií), z poznatků zjištěných



z vlastní úřední činnosti (kontrolní činnost příslušného správního orgánu), na základě jiného podnětu (podaného osobou, kterou zákon nepovažuje za oprávněného stěžovatele). Zde však vyvstává otázka, jakým způsobem zprostředkovat nezávislému odborníkovi nebo členům nezávislé odborné komise zdravotnickou dokumentaci pacienta, pokud sám pacient (nebo jiný oprávněný stěžovatel) nepodal stížnost a nevyslovil souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace. Příslušný správní orgán by v takovém případě buď musel platný souhlas pacienta (osoby blízké) opatřit nebo by zřejmě musel využít svých kontrolních oprávnění podle § 107 zákona o zdravotních službách.

Je třeba uvést, že ne všechny stížnosti směřují proti odbornému postupu poskytovatele a v případě šetření stížností zacílených na plnění právních povinností poskytovatelem zdravotních služeb a dodržování práv pacientů má či by měl mít příslušný správní orgán dostatek odborných kompetencí. K řešení právních otázek nelze přizvat znalce nebo jiné nezávislé odborníky.

VIII.

Požadavky na odbornou kvalifikaci nezávislých odborníků a členů nezávislé odborné komise

Zákon o zdravotních službách v ustanovení § 95 odst. 1 stanoví požadavky na nezávislou odbornou komisi. Členy jsou vždy zástupce příslušného správního orgánu, který je vždy zdravotnickým pracovníkem, nejméně 2 zdravotničtí pracovníci se způsobilostí k samostatnému výkonu povolání v příslušném oboru zdravotní péče, lékař se specializovanou způsobilostí v oboru patologická anatomie nebo soudní lékařství, jde-li o úmrtí pacienta a zástupce příslušné komory nebo příslušné profesní organizace. Zástupce příslušného správního orgánu a zástupce profesní komory nemusí podle zákona splňovat podmínku vzdělání v oboru, jehož se stížnost týká, byť by to bylo v případě zástupce profesní komory rovněž vhodné¹¹.

Zatímco požadavky na nezávislou odbornou komisi zákon o zdravotních službách specifikuje, požadavky na nezávislého odborníka nikoliv.

Ministerstvo zdravotnictví konstatuje, že z odborného ani z právního hlediska není opodstatněné, aby se pravidla pro odborníky lišila jen podle toho, zda se jedná o odborníka jediného (tzv. nezávislý odborník) nebo o odborníky povolané do nezávislé odborné komise, a proto je na místě vykládat zákon o zdravotních službách, pokud jde o osobu nezávislého odborníka shodně s úpravou kvalifikace členů nezávislých odborných komisí. Příslušný správní orgán by tak měl pro případy ustavení nezávislého odborníka

¹¹ K tomu srov. § 2 odst. 1 písm. a) a § 2 odst. 2 písm. i) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, v platném znění.



volit takového zdravotnického pracovníka, který má způsobilost k samostatnému výkonu povolání v příslušném oboru zdravotní péče nebo znalce v příslušném oboru péče¹². Jinými slovy, příslušný správní orgán by měl analogicky postupovat dle § 95 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách i v případě ustavování nezávislých odborníků.

Současně však není dotčena možnost, aby stížnosti proti odbornému postupu při poskytování zdravotních služeb poskytovatelem šetřil například zaměstnanec příslušného správního orgánu se zdravotnickým vzděláním a určitou specializací (ustavený nezávislým odborníkem), avšak pouze za předpokladu, že se jeho získaná kvalifikace kryje s předmětem stížnosti. Pokud by se jeho kvalifikace s předmětem stížnosti nekryla, nemuselo by se v takovém případě jednat o nezávislého odborníka ve smyslu zákona o zdravotních službách.

IX.

Výsledek šetření stížnosti

Výsledek šetření stížnosti není správním rozhodnutím, ale jiným úkonem (sdělením) ve smyslu části IV. správního řádu – viz rozsudek NSS č.j. 2 As 41/2014 - 47¹³. Šetřením

¹² Opřít se lze i o rozhodovací činnost Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 26. září 2018, sp. zn. 30 Cdo 3417/2016, konstatoval: „Soud provede důkaz znaleckým posudkem tam, kde je k posouzení skutečností významných pro zjištění skutkového stavu věci zapotřebí odborných znalostí. Soud musí dbát mimo jiné o to, **aby znalcem byl ustanoven odborník z toho oboru, popřípadě z jeho odvětví, do něhož spadá odborné posouzení konkrétní skutečnosti**; zadání musí formulovat tak, aby znalci nebylo ukládáno vyjadřovat se k otázkám, u nichž nejde o odborné posouzení konkrétní skutečnosti, nýbrž o právní posouzení určitého skutkového stavu nebo o výklad právního předpisu (k tomu dále srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 25 Cdo 259/2012, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2414/2008). I odborná literatura uvádí, že při ustanovování znalce je nutno vzít v úvahu rovněž stupeň odbornosti, který je třeba k podání znaleckého posudku, jakož i k tomu, aby znalcem byl ustanoven odborník z oboru, respektive jeho odvětví, do něhož spadá odborné posouzení konkrétní skutečnosti. **Ustanovení znalce, který by neměl potřebnou kvalifikaci, by mohlo vyvolat pochybnosti o správnosti znaleckého posudku** [srov. Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář (online). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016]. K tomu srov. i stanovisko pléna Nejvyššího soudu ze dne 23. 12. 1980, sp. zn. Pls 3/80, uveřejněné pod číslem 1/1981 Sbíry soudních rozhodnutí a stanovisek.“

¹³ Shora uvedené závěry lze aplikovat i na stížnost dle § 93 a násl. zákona o zdravotních službách. **Předmětem stížnostního řízení dle citovaného zákona není rozhodování o právech a povinnostech podatele stížnosti, ale jde o prošetření skutečností ve stížnosti uvedených, přičemž zákon stěžovateli v souvislosti s vyřizováním jeho stížnosti nesvěřuje žádná konkrétní procesní oprávnění.** Výsledkem stížnostního řízení je pak zjištění, zda při poskytování zdravotních služeb nebo činností s tím souvisejících bylo shledáno pochybení dotýkající se práv

stížnosti příslušným správním orgánem je postup podle zákona o zdravotních službách ukončen a nelze se proti takovému sdělení nijak odvolat. Jedinou další možností je podání civilní žaloby u příslušného soudu.

Při stanovení závěru šetření stížnosti se správní orgán nemůže omezit pouze na převzetí závěru ustaveného nezávislého odborníka či nezávislé odborné komise, aniž by byl tento závěr správním orgánem jakkoliv kriticky zhodnocen, tj. například v samé podstatě stížnosti (zda je odpovězeno na základní otázku stěžovatele)¹⁴. Zde je třeba vycházet z ustanovení § 94 odst. 1 zákona o zdravotních službách, v němž se uvádí, že k šetření stížnosti je příslušný správní orgán, a proto musí řádně zdůvodněný závěr šetření stížnosti učinit právě tento orgán. Příslušný správní orgán by měl kriticky zhodnotit úplnost závěrů odborníka nebo komise¹⁵, nepřihlíží k případně zaujatým právním názorům odborníka nebo komise (neboť ty formuluje příslušný správní orgán) či k hodnocení důvodnosti nebo nedůvodnosti stížnosti a v případě nedostatků stanovisek nezávislých odborníků vyzývá správní orgán k jejich doplnění (odborné podklady – z čeho odborník vycházel, o co opírá své závěry). U nesrozumitelných závěrů příslušný správní orgán žádá o vysvětlení. Sám příslušný správní orgán se vyvaruje kladení otázek odborníkovi, které by mohly evokovat právní posouzení důvodnosti stížnosti, řešení otázek možného porušení práv pacienta nebo porušení jiných právních povinností poskytovatelem zdravotních služeb. Dále by příslušný správní orgán neměl požadovat

nebo povinností pacienta. V případě pozitivního zjištění pak správní orgán uloží poskytovateli nápravná opatření nebo podá podnět příslušnému orgánu či komoře, zjistí-li takové pochybení zdravotnického pracovníka, který je členem komory [§ 96 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotnických službách]. Ani jedna z uvedených alternativ se nedotýká veřejných subjektivních práv stěžovatele (ohledně možného podnětu k příslušné profesní komoře již Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Ans 1/2009 - 299, dovodil, že rozhodnutí o odmítnutí stížnosti na postup člena České lékařské komory není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.).

¹⁴ I zde si lze vypomoci (s jistou dávkou tolerance) argumentací Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 9. prosince 2010, č.j. 28 Cdo 329/2010 - 359: „Znalecký posudek je jedním z důkazních prostředků, který soud sice hodnotí jako každý jiný důkaz podle § 132 o.s.ř., od jiných se však liší tím, že odborné závěry v něm obsažené nepodléhají hodnocení soudem podle zásad § 132 o.s.ř. **Soud hodnotí přesvědčivost posudku co do jeho úplnosti ve vztahu k zadání, logické odůvodnění jeho závěrů a soulad s ostatními provedenými důkazy. Hodnocení důkazu znaleckým posudkem tedy spočívá v posouzení, zda závěry posudku jsou náležitě odůvodněny, zda jsou podloženy obsahem nálezu, zda bylo přihlédnuto ke všem skutečnostem, s nimiž se bylo třeba vypořádat, dále zda závěry posudku nejsou v rozporu s výsledky ostatních důkazů a zda odůvodnění znaleckého posudku odpovídá pravidlům logického myšlení.** Z uvedeného vyplývá, že důkaz znaleckým posudkem soud hodnotí jako každý jiný důkaz, **nemůže však přezkoumávat věcnou správnost** odborných závěrů. Závěry znaleckého posudku přitom nelze bez dalšího přebírat, ale je třeba v případě potřeby je ověřovat i jinými důkazy, a to zejména tehdy, jestliže mohou být pochybnosti o správnosti závěrů znaleckého posudku.“

¹⁵ Zásada materiální pravdy: zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.



po nezávislém odborníkovi formulaci závěrů šetření stížnosti. Ze stanoviska nezávislého odborníka, resp. ze zápisu nezávislé odborné komise by mělo být zřejmé, že odborník (a komise) se seznámil s obsahem relevantních částí zdravotnické dokumentace dotčeného pacienta. Závěry šetření stížnosti musí být náležitě odůvodněny, aby byly přezkoumatelné. Vyjádřeno jinými slovy, příslušný správní orgán by měl ve výsledném vyřízení stížnosti uvést, jak a na základě čeho dospěl ke svým závěrům.

Šetření stížnosti nelze uzavřít tak, že se jedná o nedůvodnou stížnost, pokud určitou skutečnost nelze ověřit nebo je v rovině tvrzení proti tvrzení (a nejsou další prostředky, jak určitou skutečnost dále ověřit – např. náhledem do zdravotnické dokumentace, žádostí o vyjádření dalšího přítomného zdravotnického pracovníka). V takovém případě nezbude příslušnému správnímu orgánu než šetření stížnosti (nebo její části) uzavřít slovy, že se určitou skutečnost nepodařilo ověřit/prokázat nebo že její šetření skončilo de facto tvrzením proti tvrzení.

Příslušný správní orgán by se měl také vypořádat s návrhy stěžovatele, což apriori neznamená, že je jimi vázán nebo že jim musí vyhovět. Reagovat by však na ně v zájmu úplnosti šetření měl. Na druhou stranu příslušný správní orgán sám hledá vhodné prostředky ke zjištění stavu věci, přičemž se neomezuje pouze na text stížnosti nebo na vyjádření poskytovatele zdravotních služeb.

Po formální stránce by se měl správní orgán pokusit vyřídit stížnost tak, aby byla pro stěžovatele v rámci možností srozumitelná. Ministerstvo doporučuje uvádět odborné termíny s českým významem (např. v závorce) nebo při tlumočení odborného zhodnocení stížnosti odborníkem nebo komisí zformulovat závěry srozumitelným a s ohledem na adresáta přístupným způsobem, aby se stěžovatel dozvěděl podstatné důvody, proč jeho stížnost byla či nebyla shledána důvodnou nebo jen zčásti.

X.

Úkony správního orgánu v souvislosti s výsledky šetření stížnosti

Příslušný správní orgán je povinen v případě zjištění porušení práv nebo povinností poskytovatelem zdravotních služeb 1. uložit nápravná opatření (a to vymahatelným způsobem, v opačném případě se jedná pouze o nezávazná doporučení), 2. podat podnět příslušnému správnímu orgánu nebo profesní komoře (podle výsledků šetření stížnosti nebo podle obsahu stížnosti). Ačkoliv zákon o zdravotních službách výslovně zmiňuje pouze uložení nápravných opatření nebo podání podnětu příslušnému správnímu orgánu, je očividné, že úpravou povinností příslušného správního orgánu v § 96 zákona o zdravotních službách se činnost tohoto orgánu nevyčerpává. Šetřením stížnosti se příslušný správní orgán dozvídá skutečnosti z vlastní úřední činnosti, na které je oprávněn a v zásadě povinen reagovat. To může zahrnovat jak řízení o přestupku, tak



např. řízení z moci úřední ve věcech oprávnění k poskytování zdravotních služeb (pozastavení, změna, odejmutí) nebo podání trestního oznámení orgánům činným v trestním řízení¹⁶.

Mgr. Jan Bačina v. r.
ředitel právního odboru

Stanovisko č.j. MZDR 46105/2020-1/PRO ze dne 21. října 2020 vychází z platné právní úpravy ke dni 21. října 2020.

¹⁶ A to v případě, že po prošetření stížnosti zjištění příslušného správního orgánu nasvědčuje tomu, že nebyl dodržen náležitý odborný postup a mezi tímto postupem poskytovatele a újmou na zdraví byla zjištěna příčinná souvislost, nebo pokud již sama stížnost obsahuje hájitelná tvrzení o škodlivém zacházení. Ve druhém z uvedených případů by neměl příslušný správní orgán s předáním věci orgánům činným v trestním řízení otálet a oznámit tyto skutečnosti bez zbytečného odkladu, jakmile se o nich orgán dozví.