



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci šetření stížnosti na zdravotní péči ve věznici

A. Závěry šetření

V rámci šetření podnětu pana A., nar. xxx, t. č. ve výkonu trestu odnětí svobody ve Věznici Jiřice (dále také jako „stěžovatel“), jsem dospěla k přesvědčení, že se Věznice Jiřice dopustila pochybení spočívajících v:

- (1) nedostatečném vyrozumění stěžovatele o vyřízení stížnosti,
- (2) odnětí diety stěžovateli předepsané v předcházející věznici, aniž by byl stěžovatel vyšetřen lékařem,
- (3) nepoučení stěžovatele o možnosti podat v případě nesouhlasu s vyřízením stížnosti stížnost k Ministerstvu spravedlnosti.

Pochybení uvedené pod bodem 2) bylo zcela vázáno na konkrétní situaci a daného stěžovatele, a proto jsem tyto skutečnosti řešila primárně s ředitelem Věznice Jiřice a šetření v tomto bodě již bylo ukončeno. Pochybení, která jsou uvedena pod bodem 1) a 3) jsem řešila s odborem zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR, neboť se tyto připomínky dotýkají problematiky řešené napříč Vězeňskou službou ČR.

B. Vyjádření Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR

B.1 Nedostatečné vyrozumění stěžovatele o vyřízení stížnosti

Ředitelka odboru zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR MUDr. Dana Kuklová, CSc., ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2016 uvedla, že považuje vyřízení stížnosti stěžovatele za dostačující. Vězeňská služba ČR nevykonává v daném případě státní správu, tj. nevystupuje v roli orgánu státní správy, ale je pouze v pozici poskytovatele zdravotních služeb, a může tedy prakticky při řešení stížnosti vycházet výhradně ze zdravotnické dokumentace, přičemž uvádět tuto skutečnost do vyřízení stížnosti pokládá ředitelka odboru za zcela zbytnou.

Při vyřizování stížností Vězeňskou službou ČR je rovněž nezbytné vnímat ochranu dalších práv pacientů, například práva na ochranu osobnosti. Vzhledem k tomu, že stížnosti na zdravotní péči řeší věznice ve spolupráci se zdravotnickými pracovníky, je snahou zdravotnické služby omezit citlivé údaje o pacientovi, které budou následně v souvislosti s kompletací a expedicí vyřízení stížnosti předávány mezi jednotlivými odbornými nezdravotnickými zaměstnanci věznice. Pokud je třeba vysvětlení dílčích částí týkajících se zdravotní péče, pak mají odsouzení možnost navštívit lékaře a celou věc s ním prokonzultovat. Tento pohovor nelze dle ředitelky odboru plně nahradit v písemném vyjádření, které by tak svým rozsahem mohlo být naopak pro adresáta nesrozumitelné.

B.2 Nepoučení stěžovatele o možnosti podat stížnost k Ministerstvu spravedlnosti

Ředitelka odboru zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR MUDr. Dana Kuklová, CSc., mi dne 8. 8. 2016 sdělila, že nesouhlasí s tím, aby do všech



stížností bylo povinně zapracováno poučení o možnosti podat další stížnost na Ministerstvo spravedlnosti. Právní předpis takovouto povinnost poskytovateli zdravotních služeb neukládá. Při poskytování zdravotních služeb včetně řešení stížností v tzv. první instanci vystupuje Vězeňská služba ČR jako poskytovatel zdravotních služeb, nikoli jako správní orgán. Dle ředitelky odboru se tedy nejedná o výkon státní nebo veřejné správy, resp. nejsou vykonávány žádné správní činnosti ve smyslu správního řádu.

Ředitelka odboru nesouhlasí ani s mým závěrem, že vězněné osoby nemají vzhledem ke svému postavení dostatek informací o tom, jak ve věci postupovat. Naopak ve srovnání s jinými pacienty mají více možností, jak potřebné informace získat, například z právního předpisu v knihovně věznice, v rámci vlastního kolektivu, za pomoci vychovatelů nebo zdravotnických pracovníků na zdravotnickém středisku. V civilním prostoru se pacientům podpory v takto široké míře nedostává a jsou v zásadě odkázáni sami na sebe.

C. Závěrečné hodnocení

C.1 Nedostatečné vyrozumění stěžovatele o vyřízení stížnosti

Dle článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod¹ nesmí být nikdo mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Ve své judikatuře se k uvedenému článku při posuzování zdravotní péče vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva,² když konstatoval, že odnětí svobody v praktické rovině vyžaduje, aby bylo adekvátním způsobem postaráno o zdraví odsouzených, například zajištěním náležité zdravotní péče, přičemž stát je odpovědný za blaho osob v detenci. Jednou z podmínek detence je dle Soudu také poskytnutí nezbytné zdravotní péče. Podle článku 3 Úmluvy má stát zvláštní pozitivní závazek chránit fyzické zdraví osob zbavených svobody, tzn., že státy jsou odpovědné za zdraví osob v detenci a musí jim poskytnout odpovídající zdravotní péči. Z přehledu judikatury Soudu lze usoudit, že standard odpovídající péče znamená především přístup k péči včasné a bez zbytečných odkladů. Soud opakovaně kritizoval státy za prodlevy v poskytnutí požadované péče nebo vůbec za neposkytnutí žádné péče. Úzce spojená otázka s přístupem k péči je také kvalita této péče. Je zřejmé, že tyto otázky nelze rozdělit. Osoby v detenci musí mít přístup ne k jakékoliv péči, ale k péči náležité kvality.

Poskytování zdravotní péče osobám v detenci je tedy jednoznačně pozitivním závazkem státu na poli Úmluvy, a tedy výkonem veřejné správy (byť bez vrchnostenské složky této správy). Vzhledem k charakteru této skupiny pacientů, kteří nemají volbu poskytovatele zdravotních služeb či zdravotnického zařízení,³ zde nemůžeme hovořit o paralele ke vztahu pacient – lékař v běžném civilním životě. Vězněné osoby mají veřejné subjektivní právo na dostupnost a zajištění řádné zdravotní péče, ale i na řádné vyřízení stížnosti na její poskytování. Pouze samotné poskytování zdravotní péče, které je v kompetenci odborných

1 publikována ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992

2 např. rozsudky ESLP č. 23204/07 (Ghavidze proti Gruzii), č. 75522/01 (Michaniv proti Ukrajině)

3 viz § 27 odst. 3 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů



zaměstnanců (lékařů), nemůžeme považovat za výkon veřejné správy.⁴ Možnost vězněných osob podat stížnost na zdravotní péči ve věznici⁵ představuje určitý kontrolní mechanismus k řádnému poskytování této zdravotní péče.

Argumentace o tom, že vězeňská služba není státní správou, je nepřiléhavá; vězeňskou službu nelze zařadit do kategorie soukromoprávních subjektů. Navíc vnímání vězeňské služby toliko jako ozbrojeného bezpečnostního sboru, vojenské organizace, lze považovat za překonané. Provádění výsledků rozhodovací činnosti soudů – tedy výkon vazby, trestu či zabezpečovací detence – má povahu správních činností.⁶ Byť je obtížně představitelné vnímání vězeňských zdravotnických pracovníků, resp. vězeňské služby, jako typického správního orgánu,⁷ bezpochyby platí, že **vězeňská služba je správním úřadem**, jež je ex lege povinen poskytovat i zdravotní služby.⁸ Vůči vězněným osobám dle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu **vystupuje vězeňská služba v obecné rovině jako správní orgán**, a je tedy povinna při své činnosti dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů.

Připouštím, že vězeňského lékaře nelze podřadit pod kategorii úřední osoba⁹ a jeho činnost pod činnost správního orgánu či veřejné správy; nemohu však to stejné konstatovat i v případě ředitele věznice či ředitele odboru zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR, kteří vyřizují stížnosti na zdravotní péči vězněných osob. **Uvedené osoby vykonávají ze své pozice nepochybně veřejnou správu. Ředitel věznice** je sice současně v pozici poskytovatele zdravotních služeb dle zákona o zdravotních službách, ale současně je **i součástí Vězeňské služby ČR, tedy správního orgánu**. Tuto dvojakost je třeba akcentovat, a nelze tedy argumentovat tím, že ředitel věznice je ve stejné pozici jako „klasický“ poskytovatel zdravotních služeb.

Dle § 177 odst. 1 správního řádu se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.¹⁰ Výkon veřejné správy nemůže probíhat bez jasných pravidel.¹¹

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 93 a násl. základní rámec

4 srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2015, č. j. 4 Azs 256/2014-29

5 dle § 26 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody smí odsouzený k uplatnění svých práv a oprávněných zájmů podávat stížnosti a žádosti orgánům příslušným k jejich vyřízení

6 MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 44

7 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 5., rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 606

8 Povinnosti VS ČR definuje § 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Současně § 1 odst. 3 téhož zákona stanoví, že VS ČR je *správním úřadem*, nověji orgánem.

9 dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je úřední osobou každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu

10 uvedené judikoval i Nejvyšší správní soud, např. rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221, či rozsudek ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005-83

11 srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, bod 31. a násl.



podávání stížností na zdravotní péči. Tato úprava podávání stížností na zdravotní péči je však subsidiární k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, resp. nejsou zde uvedena právě zmíněná jasná pravidla pro vyřizování stížností, kterými se správní orgán musí ve své činnosti řídit, neboť zde nemůže být připuštěno právní vakuum, které by způsobilo libovůli při vyřizování stížností na zdravotní péči.¹²

Základní zásady činnosti správních orgánů stanoví požadavky na formální a obsahovou stránku vyřízení stížnosti, a není možné tedy konstatovat, že by toto vyřízení nemělo postrádat určitou kvalitativní složku. Stížnost by měla být prošetřena řádně a včas. Požadavek na řádné vyřízení stížnosti je stanoven jak ve správním řádu,¹³ tak v nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 55/2014.¹⁴ Pod termín řádně zcela jistě nemůžeme zařadit takové vyřízení stížnosti, v jehož závěru není stěžovatel informován o tom, jakým způsobem došel správní úřad (věznice) ke svým závěrům. Zde je možné odkázat také na bod 5. „Principů dobré správy“, dle kterého je písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu přehledné, srozumitelné a jednoznačné.¹⁵

Z výše uvedených důvodů nemohu se závěry ředitelky odboru zdravotnických služeb souhlasit. Není možné konstatovat, že neexistují jakékoliv požadavky na kvalitativní stránku vyřízení stížnosti, které je poskytnuto stěžovateli. Není možno pouze uvést, že stížnost byla vyhodnocena jako nedůvodná, aniž by podavatel stížnosti získal informace o tom, z jakého důvodu k tomuto vyhodnocení došlo. Stěžovatel má možnost podat stížnost k Ministerstvu spravedlnosti v případě, kdy nesouhlasí s vyřízením původní stížnosti poskytovatelem.¹⁶ Stěžovatel tedy musí vést určitou intelektuální úvahu, zda jeho stížnost byla vyřízena řádně, a musí mu tak být známo, co odůvodňuje závěr o tom, že stížnost byla shledána nedůvodnou. V opačném případě je prošetření vyřízené stížnosti zcela nepřezkoumatelné registrujícím orgánem. Vyřízení stížnosti, které je stěžovateli doručeno, musí být dostatečně odůvodněno tak, aby mohlo být kvalifikováno jako řádné.

Nemohu souhlasit s argumentem, že ve vyřízení stížnosti není možné uvádět podrobnější informace, neboť by tím bylo ohroženo právo na ochranu osobnosti pacientů. V takovém případě by ani Ministerstvo spravedlnosti při vyřizování následné stížnosti nemohlo ve vyřízení stížnosti uvádět jakékoliv konkrétní údaje, potažmo soudy by při svém rozhodování musely postupovat s vyloučením veřejnosti a tajit odůvodnění svých rozhodnutí. Nepovažuji za nutné, aby ve vyřízení stížnosti byly přepsány veškeré údaje

12 dle § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup

13 ustanovení § 3, § 4 odst. 1 správního řádu

14 ustanovení § 16 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 55/2014

15 <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/> [ke dni 31. 8. 2016]; k použití principů dobré správy v rámci činnosti vězeňské služby: HUSSEINI, Faisal. Správněprávní aspekty výkonu trestu odnětí svobody a související správní činnosti Vězeňské služby ČR. Disertační práce [on-line]. PF Masarykovy univerzity, 2013/2014, str. 94, 95, 115 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/12294/pravf_d/disertacni_prace.pdf.

16 § 93 odst. 2 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů: „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.“



ze zdravotnické dokumentace, ale to, aby vyřízení stížnosti doručené stěžovateli nezavdávalo pochyby o tom, zda se touto stížností odpovědní zaměstnanci vězeňské služby dostatečně a v plném rozsahu zaobírali. Za lichý argument rovněž považuji, že se s citlivými údaji mohou seznámit i nezdravotničtí pracovníci při procesu administrování stížnosti. Je věcí vězeňské služby, aby procesní stránku nastavila tak, aby byla ochrana citlivých údajů dostatečně zajištěna. Stejně vnímám i argument, že je lepší pokud odsouzený danou věc ústně projedná s lékařem, neboť písemné vyrozumění by pro něj mohlo být nesrozumitelné. Řádné vyřízení stížnosti znamená, že je srozumitelné a pochopitelné i pro laika. Stěží si lze představit, že by tímto způsobem postupovali i poskytovatelé nebo krajské úřady při vyřizování stížností na civilní zdravotnická zařízení. Tedy, že by občané docházeli na konzultace ohledně toho, co je vlastně napsáno ve vyřízení stížnosti, nebo že by si pro „překlad“ zajišťovali konzultace lékaře.

Pokud nějakým způsobem argumentuji, musím svou argumentaci být schopna podepřít i dalšími podpůrnými skutečnostmi (zjišťováním, pozorováním), v opačném případě ztrácí moje tvrzení na přesvědčivosti. Nezdůvodním-li své závěry vůči stěžovateli, nemohu ho přesvědčit o správnosti svého názoru na danou věc.

C.2 Nepoučení stěžovatele o možnosti podat stížnost k Ministerstvu spravedlnosti

Již výše jsem uvedla, že vězeňská služba při vyřizování stížností na zdravotní péči vystupuje jako orgán veřejné správy. Mezi základní zásady činnosti správních orgánů, potažmo orgánů veřejné správy, kterými je povinna se vězeňská služba řídit, patří i zásada dle ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, kdy správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Vězeňská služba České republiky jako správní orgán, potažmo orgán veřejné správy, je tedy v souvislosti s vyřízením stížnosti povinna poskytnout stěžovateli přiměřené poučení o právu podat stížnost proti vyřízení stížnosti společně s uvedením, kam tuto stížnost adresovat. Vězeňská služba České republiky tak musí učinit zejména i s ohledem na osobní poměry stěžovatelů, kteří mají v rámci svého současného postavení ztížené postavení v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb.

Dle § 93 odst. 4 zákona o zdravotních službách je poskytovatel lůžkové nebo jednodenní péče povinen vypracovat postup pro vyřizování stížností a tento postup a informaci o možnosti podat stížnost registrujícímu subjektu uveřejnit ve zdravotnickém zařízení na veřejně přístupném místě a na svých internetových stránkách. Vězněné osoby se nemají možnost seznámit s informací o tom, že mohou podat stížnost k Ministerstvu spravedlnosti prostřednictvím internetu, i z tohoto důvodu považuji za vhodné, aby byly tyto osoby alespoň o uvedeném poučeny ve vyřízení stížnosti.

Vzhledem ke svým zkušenostem v rámci systematických návštěv nemohu souhlasit s vyjádřením, že vězněné osoby mají možnost potřebnou informaci získat ve vězeňské knihovně. Stav knihovního fondu ve věznicích je totiž tristní a pravidelně věznicím doporučuji, aby zde byly alespoň základní právní předpisy v aktuálním znění. Vychovatelé nemají zpravidla právnické vzdělání, a proto mohu pochybovat o tom, že vědí o možnosti pacientů stěžovat si proti vyřízení stížnosti poskytovatelem. Pochybuji také o tom,



že zdravotníci pracovníci budou pacientům sdělovat konkrétní informace o tom, jakým způsobem je možné si na ně stěžovat. Rovněž ani u většiny vězněných osob nepředpokládám dostatečnou právní erudici, a tedy ani to, že by se o uvedeném vězněné osoby mohly dozvědět mezi sebou navzájem.

Můj požadavek směřoval k tomu, aby vězněné osoby byly v co nejširší míře informovány o možnostech, které mají k dispozici, a nechápu, v čem spočívá nechuť, aby bylo uvedené realizováno. V praxi by se jednalo o to, že by na závěr každého vyřízení stížnosti byla uvedena jedna jediná standardizovaná věta. Nejedná se tedy o nic, co by vyžadovalo nějaké finanční náklady a domnívám se, že by takto zavedená praxe časově nezahltila zaměstnance vězeňské služby, kteří jsou příslušní k vyřízení stížností. Není mi známo, co reálně brání tomu, aby byl můj požadavek na poučení stěžovatelů realizován.

Opatření odboru zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR nepovažuji za dostatečná. S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

D. Opatření k nápravě

Odboru zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR navrhuji, aby:

- (A) stěžovateli doručil vyřízení stížnosti, ve kterém bude výstižně, srozumitelně a vyčerpávajícím způsobem reagováno na námitky stěžovatele,
- (B) metodicky ukotvil poučování vězněných osob o možnosti podat v případě nesouhlasu s vyřízením stížnosti poskytovatelem (Vězeňskou službou ČR) stížnost k Ministerstvu spravedlnosti.

Závěrečné stanovisko zasílám ředitelce odboru zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Brno 29. září 2016

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