



Sp. zn. 2440/2017/VOP/KPV
Č. j. KVOP-47421/2018
Datum 22. listopadu 2018

Vážená paní
Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc.
ministřyně
Ministerstvo práce a sociálních věcí
Na Poříčním právu 1/376
128 01 Praha 2

Vážená paní ministřyně,

dovoluji si Vás požádat o **zajištění nápravy ve věci postupu orgánů nemocenského pojištění při vyřizování žádostí o udělení souhlasu k povolení možnosti volit dobu vycházek podle aktuálního zdravotního stavu pojištěnce.**

Česká správa sociálního zabezpečení („ČSSZ“) ani na základě mého závěrečného stanoviska nepřijala opatření k nápravě, proto jsem nucena postupovat podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv, a vyrozumět o tom nadřízený úřad. **Nedosáhnu-li nápravy ani na základě tohoto dopisu, zvážím, zda se svými zjištěními seznámím veřejnost.**

Šetřením konkrétního případu stěžovatelky jsem zjistila pochybení OSSZ Y. spočívající v tom, že posudková lékařka OSSZ **zamítla opakované žádosti** ošetřujícího lékaře stěžovatelky o udělení souhlasu k povolení možnosti volit dobu vycházek podle aktuálního zdravotního stavu, **aniž své stanovisko odůvodnila.** Za systémové pochybení ČSSZ jsem pak označila **metodický pokyn** vrchní ředitelky úseku Lékařské posudkové služby č. 1/2012, ze dne 1. 3. 2012, neboť posudkovým lékařům neukládá odůvodňovat zamítavá stanoviska. V podrobnostech si dovoluji odkázat na příloženou zprávu o šetření ze dne 12. 3. 2018.

ČSSZ nereagovala na mou argumentaci a metodiku označila za dostačující. Vyjádření příkládám k tomuto dopisu. Proto jsem musela vydat závěrečné stanovisko, kterým jsem ČSSZ navrhla úpravu metodického pokynu tak, aby posudkovým lékařům ukládala povinnost **odůvodňovat zamítavá stanoviska** k žádostem o udělení souhlasu k povolení možnosti volit dobu vycházek podle aktuálního zdravotního stavu pojištěnce.

ČSSZ odmítla doplnit metodický pokyn o povinnost posudkových lékařů zdůvodňovat zamítavé stanovisko. Uvedla, že Lékařská posudková služba ČSSZ postupuje podle výkladu „Aplikace ustanovení § 56 odst. 6 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů“, ze dne 27. 2. 2012, č. j. 2012/10764-72, který vypracoval odbor posudkové služby MPSV, jež řídí ČSSZ při provádění nemocenského pojištění.

ČSSZ tvrdí, že neporušuje základní zásady činnosti správních orgánů vyplývající z ustanovení § 2 až 8 správního řádu. Argumentuje ustanovením § 155 zákona o nemocenském pojištění, který výslovně vylučuje použití správního řádu na případy vyřizování žádostí o udělení souhlasu k možnosti volit si dobu vycházek, a poukazuje na důvodovou zprávu, podle níž formalizovaný postup není důvodný s tím, že § 177 odst. 1 správního řádu zaručuje, že i v případě tohoto postupu budou dodržovány základní standardy správního řízení.

Ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu však samo o sobě dodržování základních zásad nezaručí, což dokládá i postup orgánů nemocenského pojištění při vyřizování žádostí o udělení předchozího souhlasu k možnosti volit si dobu vycházek. Základní zásady musí

orgán nemocenského pojištění na základě tohoto ustanovení aplikovat a dodržovat je. **Požadavek na zdůvodnění zamítavého stanoviska vyplývá právě ze základních zásad, konkrétně ze zásady zákazu zneužití správního uvážení a zásady legitimního očekávání.** Správní orgán nemůže jednat svévolně a ani při správním uvážení, kdy při řešení konkrétní situace má možnost výběru postupu, nemohou být jeho úvahy absolutně volné, ničím neomezené. Pokud správní orgán rozhodne určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by všechny obdobné případy rozhodovat stejně. Musí být možné zpětně dovodit, jakými úvahami se při rozhodování a volbě postupu řídil, jak se vypořádal s předloženými důkazy.

ČSSZ poukázala na to, že právní úprava výslovně nevyžaduje zdůvodnění nesouhlasného stanoviska k možnosti volit si dobu vycházek. To podle ní pojištěnci či jeho ošetřujícímu lékaři nebrání požádat posudkového lékaře o vysvětlení důvodu zamítnutí žádosti. Kdyby posudkový lékař nebyl ochoten vyjádřit se k důvodům nesouhlasného stanoviska, lze požádat o přešetření případu služebně nadřízeného zaměstnance nebo se obrátit na vedoucího lékaře pracoviště ČSSZ v regionu.

Předpokládám, že posudkový lékař musí mít nějaký záznam o posouzení žádosti. Ostatně měl by ho mít i pro účely případné následné kontroly, aby bylo možné zpětně zjistit, jakými úvahami byl při vyřizování žádosti veden. **Nerozumím proto tomu, proč ČSSZ odmítá zdůvodnit zamítavá stanoviska přímo v odpovědi žádajícímu ošetřujícímu lékaři.** Pokud žádost o udělení předchozího souhlasu nezdůvodní ošetřující lékař, stačí zamítavé stanovisko odůvodnit tím, že žádost nebyla nijak podepřena. Pokud však ošetřující lékař v žádosti uvede konkrétní argumenty a podloží je lékařskými zprávami, musí posudkový lékař vysvětlit důvody tvrzené neopodstatněnosti argumentů lékaře a lékařských zpráv pro udělení souhlasu a vysvětlit, v čem nejsou splněny podmínky pro udělení souhlasu. **Metodický pokyn vrchní ředitelky úseku Lékařské posudkové služby č. 1/2012, podle něhož stačí vyjádřit souhlas/nesouhlas pouhým slovem „souhlasím“/“nesouhlasím“, případně označením možnosti „ano/ne“ v předtištěném formuláři žádosti, tedy odporuje základním zásadám činnosti správních orgánů.**

ČSSZ nesouhlasí s mým závěrem, že vyjádření posudkového lékaře ve věci zamítavého stanoviska k žádosti o udělení souhlasu volit si dobu vycházek je **formou správního řízení.**

Opakovaně jsem zdůraznila, že udělování předchozího souhlasu orgánu nemocenského pojištění ve věcech dočasné pracovní neschopnosti je výkonem veřejné správy, a do určité míry je tak činnost posudkových lékařů při posuzování žádostí o udělení tohoto souhlasu i správní činností. Na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci, dopadá správní řád. Ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu zajišťuje alespoň základní právní úpravu a **minimální procesní režim správního řízení** i tam, kde je vyloučeno použití správního řádu. Současně tím zajišťuje **ochranu práv dotčených osob.**

ČSSZ mi podsouvá závěr o zneužívání a svévolném jednání posudkových lékařů. To jsem netvrdila. Ve zprávě o šetření jsem rozebrala základní zásady činnosti správních orgánů, které je třeba především aplikovat při udělování předchozího souhlasu ve věcech dočasné pracovní neschopnosti (zásada zneužití pravomoci a zneužití správního uvážení a zásada legitimního očekávání). Správní orgán nesmí překročit své pravomoci, nemůže jednat svévolně, nemůže zneužít správní uvážení. Posudkové lékaře obecně neobviňuji přímo

ze svévole při vyřizování žádostí o udělení předchozího souhlasu. Trvám však na jejich povinnosti aplikovat zmíněné zásady, jež právě zamezují libovůli při rozhodovací činnosti a zneužití správního uvážení.

ČSSZ argumentuje odborností posudkových lékařů - posudkový lékař při provádění nemocenského pojištění opírá své vyjádření o odbornou kompetenci v oblasti posudkového lékařství, je schopen z medicínského hlediska komplexně posoudit zdravotní stav pojištěnce, neomezuje se jen na některé lékařské obory, je schopen odborně a kompetentně posoudit stav a úroveň léčebného procesu. Ale právě proto, či tím spíše, že se jedná o odbornou záležitost, a proto, že se zamítavé stanovisko posudkového lékaře liší od odůvodněného stanoviska ošetřujícího lékaře, musí být zdůvodněno.

ČSSZ mi sdělila, že k mým připomínkám přihlédne v rámci legislativní úpravy ustanovení § 56 odst. 6 zákona o nemocenském pojištění, kterou lze očekávat v souvislosti s další elektronizací v oblasti rozhodování o dočasné pracovní neschopnosti. Zvýší také svou snahu o lepší zajištění součinnosti ošetřujících lékařů s posudkovými lékaři při projednávání žádostí o udělení souhlasu k povolení volit si dobu vycházek. Tyto snahy samozřejmě vítám, **musím však trvat na aktuální povinnosti posudkového lékaře odůvodnit zamítavé stanovisko vyplývající ze základních zásad činnosti správních orgánů, a tedy na změně metodického pokynu vrchní ředitelky úseku Lékařské posudkové služby č. 1/2012, ze dne 1. 3. 2012, který těmto zásadám neodpovídá.**

Vážená paní ministryně, na základě ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších práv, si Vás dovoluji **požádat o zajištění nápravy** spočívající v úpravě metodického pokynu vrchní ředitelky úseku Lékařské posudkové služby č. 1/2012, ze dne 1. 3. 2012, tak, aby postupy orgánů nemocenského pojištění naplňovaly požadavky vyplývající ze základních zásad činnosti správních orgánů, tj. aby posudkoví lékaři odůvodňovali zamítavá stanoviska k žádostem o udělení souhlasu k povolení možnosti volit dobu vycházek podle aktuálního zdravotního stavu pojištěnce.

Současně Vás žádám o **předložení dokumentu** „Aplikace ustanovení § 56 odst. 6 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů“, ze dne 27. 2. 2012, č. j. 2012/10764-72, a pro případ jeho rozporu s právní úpravou také o jeho změnu.

Vaše stanovisko bych ráda obdržela do 30 dnů od doručení tohoto dopisu.

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

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

Přílohy

Zpráva o šetření ze dne 12. 3. 2018

Vyjádření ČSSZ ze dne 11. 4. 2018

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ze dne 9. 7. 2018

Vyjádření ČSSZ ze dne 6. 8. 2018