

## Zpráva o šetření ve věci vyřízení stížnosti na poskytovatele zdravotních služeb

---

Paní A., bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), zastoupená panem B., bytem xxx, podala podnět týkající se postupu Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále také „krajský úřad“) při vyřizování její stížnosti na poskytovatele zdravotních služeb C., s. r. o., konkrétně MUDr. D.

Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že vyřizování stížnosti trvalo několik měsíců, přičemž krajský úřad kladl na stěžovatelku, popř. na pana B. (dále také „zmocněnec stěžovatelky“) nepřiměřené požadavky týkající se doložení různých skutečností – v podrobnostech viz dále. Dále stěžovatelka nesouhlasí s tím, že krajský úřad posoudil její stížnost jako nedůvodnou.

### A. Shrnutí závěrů

V postupu krajského úřadu jsem shledal následující pochybení:

- (A) Krajský úřad bez dalšího požadoval doložení plné moci v originále nebo v autorizované konverzi do elektronické podoby.
- (B) Krajský úřad ve výzvě ze dne 20. 7. 2021 bezdůvodně požadoval přímo po stěžovatelce (ačkoliv byla zastoupena) její vyjádření, které nebylo pro šetření stížnosti potřebné, popř. kterým již disponoval (souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace). Krajský úřad se měl omezit na zproštění mlčenlivosti poskytovatele zdravotních služeb. Ani to však nebyl oprávněn požadovat ve dvou vyhotoveních.
- (C) Ve stížnostním spisu se nenachází kopie zkoumané zdravotnické dokumentace, nebo alespoň podrobný záznam, ze kterého by bylo patrné, jaké důležité skutečnosti krajský úřad nahlédnutím do zdravotnické dokumentace zjistil.
- (D) Krajský úřad dostatečně nevyužil všechny dostupné prostředky, aby zjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Konkrétně mohl provést místní šetření u poskytovatele zdravotních služeb a seznámit se s nahrávkami pořízenými stěžovatelkou.
- (E) Krajský úřad ke stížnostním námitkám neuvedl vlastní závěry.
- (F) Krajský úřad neposkytl zmocněnci stěžovatelky kopii stížnostního spisu.

V ostatním krajský úřad nepochybil.

### B. Skutková zjištění

Dne **17. 2. 2021** obdržel krajský úřad stížnost pana B. na poskytovatele zdravotních služeb C., s. r. o., kterou pan B. dle svého vyjádření podával v zastoupení paní A. Stížnost se týkala především vedení zdravotnické dokumentace, kdy MUDr. D. coby ošetřující lékařka stěžovatelky ji měla dodatečně upravovat a falšovat záznamy. Dále měla stěžovatelce podávat nepravdivé informace a znemožňovat jí nahlížení do zdravotnické dokumentace. Jednání s lékařkou bylo podle zmocněnce stěžovatelky zachyceno na zvukových a obrazových nahrávkách.



Krajský úřad dne **23. 2. 2022** vyzval pana B. k doložení zmocnění, a to originálem plné moci zaslané poštou nebo plnou mocí v autorizované konverzi do elektronické podoby.

Zmocněnec stěžovatelky doručil plnou moc datovou schránkou dne **3. 3. 2021**. Šlo o kopii dokumentu, na jehož originále byl úředně ověřen podpis stěžovatelky. Krajský úřad však dále trval na tom, že plná moc musí být předložena buď písemně v originále, nebo v autorizované konverzi do elektronické podoby. S tím zmocněnec stěžovatelky nesouhlasil s poukazem na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Krajský úřad však argumentoval jiným rozhodnutím téhož soudu a na svém požadavku setrval.

Dne **14. 5. 2021** zaslal zmocněnec stěžovatelky krajskému úřadu prostřednictvím své datové schránky plnou moc převedenou do elektronické podoby autorizovanou konverzí.

Krajský úřad následně komunikoval se stěžovatelkou za účelem zjištění, zda je podpis na plné moci skutečně její, neboť se dle názoru krajského úřadu lišil od podpisu na jiném dokumentu ve spisu. Poté krajský úřad dopisem ze dne **2. 7. 2021** oslovil zmocněnce stěžovatelky s tím, že zaslanou plnou moc je nutné doplnit o údaj o místě trvalého pobytu zmocněnce i zmocnitele a úředně ověřený podpis stěžovatelky k aktuálnímu datu. Požadované bylo krajskému úřadu doručeno dne **13. 7. 2021**.

Poté krajský úřad zaslal zmocněnci stěžovatelky formulář *Zproštění mlčenlivosti*, který požadoval vrátit vyplněný ve **dvou vyhotoveních** (jedno pro potřeby úřadu a druhé pro dotčeného poskytovatele zdravotních služeb). Do formuláře se měla vyplnit zdravotní pojišťovna stěžovatelky a stěžovatelka měla **vlastnoručním podpisem** stvrdit, že:

- souhlasí se zněním stížnosti doručené krajskému úřadu prostřednictvím pana B.,
- souhlasí s tím, aby krajský úřad tuto stížnost šetřil, případně i jím ustavený nezávislý odborník,
- v rozsahu nezbytném pro šetření stížnosti zproštuje poskytovatele zdravotních služeb C., s. r. o., a jeho zdravotnické pracovníky mlčenlivosti podle § 51 zákona o zdravotních službách ve vztahu k oprávněným úředním osobám krajského úřadu,
- souhlasí s tím, aby C., s. r. o., poskytl krajskému úřadu kopii zdravotnické dokumentace a aby do ní mohly nahlížet oprávněné úřední osoby, popř. ustavený nezávislý odborník,
- zproštuje mlčenlivosti oprávněné úřední osoby krajského úřadu a souhlasí s tím, že korespondence bude vedena s panem B..

Zároveň se zasláním formuláře vyzval krajský úřad zmocněnce stěžovatelky k zaslání dokumentů dokládající tvrzení uvedená ve stížnosti (pokud takové jsou).

V podání ze dne **4. 8. 2021** zmocněnec stěžovatelky poukázal na to, že souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace je součástí plné moci doručené krajskému úřadu dne 13. 7. 2021. Zproštění mlčenlivosti není třeba podle názoru zmocněnce stěžovatelky zvlášť dokládat, neboť nastává automaticky se souhlasem pacienta k nahlížení do zdravotnické dokumentace. Nehledě na to, že ke zproštění mlčenlivosti již došlo při šetření stížnosti ze strany poskytovatele zdravotních služeb. K tomuto podání byly přiloženy zejména



žádosti o nahlédnutí do zdravotnické dokumentace a kopie zdravotnické dokumentace s poznámkami stěžovatelky, že některé záznamy chybí.

Další požadavky krajského úřadu označil zmocněnec stěžovatelky za neodůvodněné, např. informace o zdravotní pojišťovně stěžovatelky je uvedena ve zdravotnické dokumentaci, jde o Všeobecnou zdravotní pojišťovnu ČR. I přes vznesené výhrady následně krajský úřad požadovaný formulář obdržel (dne **19. 8. 2021**).

Podle krajského úřadu však podpis stěžovatelky na doručeném formuláři neodpovídal tomu, který byl úředně ověřen na plné moci doručené dne 13. 7. 2021. Proto krajský úřad požadoval úředně ověřit i podpis na formuláři a do formuláře doplnit údaj o zdravotní pojišťovně. Uvedl, že zproštění mlčenlivosti není totéž, co souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace.

V reakci na výzvu krajského úřadu zmocněnec stěžovatelky sdělil, že formulář neodesílal on, ale sama stěžovatelka. Zdravotní pojišťovnu již krajskému úřadu oznámil a ke zproštění mlčenlivosti poskytovatele zdravotních služeb došlo už v lednu roku 2021. Nicméně následně byly požadavky krajského úřadu na dodání formuláře splněny dne **2. 9. 2021**.

Dne **3. 10. 2021** se zmocněnec stěžovatelky dotázal krajského úřadu, v jakém formátu má předat multimediální podklady (nahrávky z ordinace MUDr. D.). Toto podání zůstalo ze strany krajského úřadu bez reakce.

Dopisem ze dne **2. 11. 2021** krajský úřad informoval zmocněnce stěžovatelky o vyřízení stížnosti. Jeho závěry lze shrnout následovně:

- MUDr. D. nevede zdravotnickou dokumentaci v elektronické podobě, a ani to není její povinností. Zdravotnická dokumentace je vedena pouze v listinné podobě (záznamy z počítače jsou převedeny do listinné formy) a nejeví znaky manipulace či falšování.
- Lékařka nesprávně interpretovala způsob vedení zdravotnické dokumentace, čímž uvedla stěžovatelku v omyl. Na základě informací, které MUDr. D. o vedení dokumentace sdělila, stěžovatelka a její zmocněnec oprávněně požadovali výstup v souladu s právními předpisy, které upravují elektronickou zdravotnickou dokumentaci. Ten lékařka nemohla poskytnout, neboť zdravotnickou dokumentaci elektronicky nevede.
- Krajský úřad MUDr. D. doporučil účast na školení o elektronické zdravotnické dokumentaci a současně zaslal podnět České lékařské komoře, aby se v tomto směru zaměřila na řádné proškolení svých členů.

V podání ze dne **14. 11. 2021** vyjádřil zmocněnec stěžovatelky nesouhlas se způsobem vyřízení stížnosti.

Následně požádal zmocněnec stěžovatelky krajský úřad o zaslání kopie stížnostního spisu do datové schránky. Krajský úřad tento požadavek odmítl s tím, že zmocnění zaniklo vyřízením stížnosti. Vyzval tedy zmocněnce stěžovatelky k doložení nové plné moci. Krajský úřad dále uvedl, že kopii spisu je možno pořídit vlastními prostředky v budově úřadu, popř. krajský úřad vyhotoví kopii, kterou si osoba oprávněná k nahlížení do spisu osobně



převezme. Podle krajského úřadu však nelze požadovat zaslání kopie spisu ať už poštou, či elektronicky.

## C. Právní hodnocení

### C.1 Zmocnění k podání stížnosti

Podle § 93 odst. 1 písm. d) zákona o zdravotních službách<sup>1</sup> může proti postupu poskytovatele zdravotních služeb při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem s nimi souvisejícím podat stížnost **osoba zmocněná pacientem**. Jelikož otázku zmocnění zákon o zdravotních službách blíže neřeší, je třeba postupovat podle správního řádu<sup>2</sup>. Ten stanoví, že zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí nebo lze plnou moc udělit také ústně do protokolu.

Zmocnění může být uděleno:

- k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení (tzv. *prostá nebo také speciální plná moc*),
- pro celé řízení (tzv. *procesní plná moc*),
- pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu (tzv. *prezidiální plná moc*),
- v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona<sup>3</sup>.

Na plnou moc správní řád v obecné rovině neklade žádné formální požadavky. Výjimkou je prezidiální plná moc, na níž musejí být podpisy úředně ověřeny. V ostatních případech postačuje písemná plná moc s podpisy **bez úředního ověření**. Nejvyšší správní soud dovodil, že **může jít rovněž o (neověřenou) kopii** plné moci. Tentýž soud opakovaně vyslovuje názor, že pokud není příslušným právním předpisem stanoven požadavek předložení originálu, nelze jej v praxi (nad rámec zákona) uplatňovat.<sup>4</sup> Výjimku představuje situace, kdy má správní orgán **na základě konkrétních okolností případu** pochybnosti, že byla zmocněnci skutečně udělena – pak si písemnou plnou moc v originále nebo její ověřenou kopii vyžádá.<sup>5</sup>

Nejvyšší správní soud také judikoval, že na stejnou úroveň kopie plné moci je postavena i **naskenovaná listina**<sup>6</sup> nebo **nekonvertovaná písemnost** doručená prostřednictvím datové

---

1 Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

2 Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 154 a § 158 odst. 1 téhož zákona.

3 Ustanovení § 33 odst. 1 a 2 správního řádu.

4 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

5 S ohledem na zákaz libovůle je žádoucí uvést v odůvodnění výzvy důvody, proč se správní orgán nespokojil s prokázáním zmocnění předložením prosté kopie plné moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 1 As 96/2015-32, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

6 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015-42, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kterým argumentoval zmocněnec stěžovatelky.



schránky zmocněné osoby.<sup>7</sup> Shodně s Nejvyšším správním soudem nahlíží na danou problematiku také odborná literatura.<sup>8</sup>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, na který poukázal krajský úřad,<sup>9</sup> není s uvedeným v rozporu. Týkal se však situace, kdy účastník správního řízení i jeho domnělý zástupce sami zavdali důvody k pochybnostem ohledně zmocnění. Správní orgán tedy podle Nejvyššího správního soudu postupoval správně, pokud se nespokojil s kopií plné moci. Jinými slovy, plná moc v prosté kopii je možná pouze v případech, kdy neexistuje pochybnost o tom, že vztah zastoupení skutečně vznikl.<sup>10</sup> Šlo tedy o jiné skutkové okolnosti než např. ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26.<sup>11</sup>

Krajským úřadem citovaná věta z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu<sup>12</sup> je tedy vytržená z kontextu a nelze ji považovat za právní větu (jak tuto citaci uvozuje krajský úřad). Právní věta je tím „nejdůležitějším“, co soudní rozhodnutí obsahuje.<sup>13</sup> Rozhodnutí, které krajský úřad uvedl, však právní větu formulovanou samotným Nejvyšším správním soudem nemá.<sup>14</sup>

Ve světle uvedeného mám za to, že krajský úřad již od **3. 3. 2021** disponoval plnou mocí, na základě které mohl jednat se zmocněncem stěžovatelky, neboť z dostupné spisové dokumentace není patrné, že k tomuto datu panovaly nějaké pochybnosti o vzniku zastoupení. V opačném případě měl krajský úřad ve výzvě k doložení originálu plné moci zdůvodnit, proč předložení kopie v tomto případě neshledává dostatečným.

**Krajský úřad tedy pochybil, pokud bez dalšího požadoval doložení plné moci v originále, nebo v autorizované konverzi do elektronické podoby.**

---

7 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7 As 135/2014-31, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). I na toto rozhodnutí upozorňoval zmocněnec stěžovatelky.

8 FIALA, Zdeněk, a kol. Správní řád: Praktický komentář. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000–2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 10. 06. 2022]. ISSN 2336-517X ASPI ID: KO500\_p12004CZ. MATES, Pavel. Zastupování ve správním řízení a datové schránky. In: Bulletin advokacie [online]. Praha: Česká advokátní komora v Praze. 2016 [cit. 2022-06-10]. ISSN 1805-8280. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/zastupovani-ve-spravnim-rizeni-a-datove-schranky>.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2016, č. j. 2 As 255/2015-36, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

10 GONSIOROVÁ, Barbora. Plná moc ve správním řízení. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000 – 2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 16. 06. 2022]. ISSN 2336-517X ASPI ID: LIT230125CZ.

11 Což Nejvyšší správní soud uvádí nejen v rozhodnutí, kterým argumentuje krajský úřad, ale potvrdil to i v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 7 As 328/2016-23, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

12 „Je-li plná moc v podobě elektronického dokumentu připojena k podání, doručovanému prostřednictvím datové schránky zmocněnce, musí být buď podepsána zaručeným elektronickým podpisem zmocnitele, nebo musí jít o výstup autorizované konverze, tedy z podání musí po otevření přílohy (plné moci) vyplývat buď elektronický podpis zmocnitele, nebo ověřovací doložka autorizované konverze dokumentů.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2016, č. j. 2 As 255/2015-36, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).)

13 SMEJKALOVÁ, Terezie. Právní věty a ratio decidendi. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000–2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 16. 06. 2022]. ISSN 2336-517X ASPI ID: LIT40926CZ.

14 Viz <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentDetail/Index/637143>.



Následnou komunikaci krajského úřadu se zmocněncem stěžovatelky, popřípadě se stěžovatelkou ohledně plné moci proto hodnotím jako nadbytečnou. Když už však k ní došlo, tak je třeba přisvědčit krajskému úřadu v tom, že plná moc doručená dne 14. 5. 2021 neobsahovala všechny potřebné náležitosti a podpis stěžovatelky se mohl jevit odlišně od toho, který byl na plné moci doručené dne 3. 3. 2021. Za takových okolností je legitimní trvat na doložení originálu plné moci, popř. požadovat úřední ověření podpisu. **To však nemění nic na tom, že k takové situaci vůbec nemuselo dojít.**

## C.2 Požadavky krajského úřadu kladené na stěžovatelku, popř. na jejího zmocněnce v průběhu vyřizování stížnosti

Podle § 51 odst. 1 zákona o zdravotních službách je poskytovatel zdravotních služeb povinen zachovat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb.

V tomtéž ustanovení (odst. 2 až 4) se dále stanoví, co se za porušení povinné mlčenlivosti nepovažuje. Vyřizování stížnosti příslušným správním orgánem se mezi situacemi, kdy je možné povinnou mlčenlivost prolomit, nenachází. Je tedy třeba postupovat v souladu s § 51 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách – pacient musí poskytovatele zdravotních služeb mlčenlivosti zprostit.

Příslušné správní orgány tedy standardně žádají pacienty, aby pro účely vyřízení jejich stížnosti zprostiti dotčeného poskytovatele zdravotních služeb povinné mlčenlivosti. Současně je třeba, aby pacient rovněž souhlasil s nahlížením do své zdravotnické dokumentace a případně také s tím, aby si správní orgán pořídil její kopii.<sup>15</sup>

**Krajský úřad tedy mohl (a měl) žádat o souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace, avšak možná přehlédl, že tento souhlas stěžovatelka již vyslovila zároveň se zasláním plné moci dne 13. 7. 2021.**

Souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace a zproštění mlčenlivosti přitom není totéž. Pokud by správní orgán disponoval pouze souhlasem pacienta s nahlížením do zdravotnické dokumentace, aniž zároveň došlo ke zproštění mlčenlivosti, poskytovatel zdravotních služeb by byl pouze povinen zpřístupnit zdravotnickou dokumentaci, ale již by nemohl správnímu orgánu sdělovat další skutečnosti nezbytné pro šetření stížnosti (např. vyjadřovat se k průběhu jednání s pacientem apod.).

**Požadavek krajského úřadu na zproštění mlčenlivosti C., s. r. o., tedy považuji za oprávněný.** Krajský úřad sice již disponoval dokumentem, v němž stěžovatelka zprostita mlčenlivosti MUDr. D.,<sup>16</sup> avšak z textu nebylo zřejmé, v jakém rozsahu, resp. z kontextu spíše vyplývalo, že se jedná o zproštění mlčenlivosti za účelem sdělování údajů panu B., nikoliv krajskému úřadu. Nicméně upozorňuji, že ze žádného právního předpisu nevyplývá povinnost dokládat zproštění mlčenlivosti ve více vyhotoveních.

<sup>15</sup> Pokud pacient takový souhlas neudělí, příslušný správní orgán může šetření stížnosti ukončit (§ 94 odst. 2 zákona o zdravotních službách).

<sup>16</sup> Doručen krajskému úřadu dne 3. 3. 2021.





Pokud jde o dotaz na zdravotní pojišťovnu stěžovatelky, je pravda, že příslušný správní orgán tuto informaci potřebuje pro postup podle § 96 zákona o zdravotních službách. Jestliže totiž při šetření stížnosti zjistí porušení práv nebo povinností při poskytování zdravotních služeb nebo činnostech s tím souvisejících, anebo jiná pochybení dotýkající se práv a zájmů pacientů, uloží správní orgán poskytovateli zdravotních služeb nápravná opatření. O těchto opatřeních zašle informaci zdravotní pojišťovně, u které byl pacient v době porušení práv nebo povinností při poskytování zdravotních služeb pojištěn.

Požadovat sdělení o tom, u které pojišťovny je pacient pojištěn, je tedy namístě až tehdy, pokud správní orgán u dotčeného poskytovatele zdravotních služeb zjistí pochybení. Kromě toho je nanejvýš pravděpodobné, že tato informace vyjde najevo v průběhu šetření stížnosti, obzvláště pokud se stížnost týká záznamů o pacientovi vedených poskytovatelem zdravotních služeb.

Nicméně pokud krajský úřad žádal informaci ohledně zdravotní pojišťovny stěžovatelky již na počátku šetření stížnosti, nepokládám to samo o sobě za problematické. Nejde však o nezbytný předpoklad pro šetření stížnosti, proto by krajský úřad na sdělení tohoto údaje neměl bezpodmínečně trvat, resp. neměl by vyřízení stížnosti poskytnutím tohoto údaje podmiňovat.

Za nepřipadný však považuji požadavek krajského úřadu, aby stěžovatelka vlastnoručním podpisem stvrdila, že souhlasí se zněním stížnosti a s tím, aby se jí krajský úřad, popř. jím ustavený nezávislý odborník zabýval. Pokud stěžovatelka stížnost podala (lhostejno zda sama, nebo prostřednictvím zmocněnce), není zřejmé, proč by měla dodatečně stvrzovat, že se ztotožňuje s jejím obsahem a má zájem na tom, aby příslušný správní orgán stížnost řešil.<sup>17</sup>

Rovněž mi není jasné, z jakého důvodu by měla stěžovatelka explicitně potvrzovat, že krajský úřad bude komunikovat s jejím zmocněncem. Takový postup vyplývá z § 34 odst. 1 a 2 správního řádu.<sup>18</sup>

Uvedené požadavky krajského úřadu považuji za rozporné s § 6 odst. 2 správního řádu, podle kterého má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Bohužel musím konstatovat, že se s podobným jednáním ze strany krajského úřadu nesetkávám poprvé.<sup>19</sup>

**Dospěl jsem tedy k závěru, že krajský úřad ve výzvě ze dne 20. 7. 2021 bezdůvodně požadoval přímo po stěžovatelce (ačkoliv byla zastoupena) její vyjádření, které nebylo pro šetření stížnosti potřebné, popř. kterým již disponoval (souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace). Krajský úřad se měl omezit na zproštění mlčenlivosti**

---

17 Pokud jde o eventuální zapojení nezávislého odborníka, zákon o zdravotních službách nepředpokládá, že by s jeho ustavením musel stěžovatel souhlasit.

18 Zástupce vystupuje jménem zastoupeného a písemnosti se doručují pouze jemu (s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco osobně vykonat).

19 Viz šetření vedené mou bývalou zástupkyní pod sp. zn. 1720/2022/VOP/PD a 1798/2021/VOP/BV (sp. zn. krajského úřadu KUUK/168652/2021 a KUUK/058316/2021).



**poskytovatele zdravotních služeb. Ani to však nebyl oprávněn požadovat ve dvou vyhotoveních.**

Pokud jde o podpis stěžovatelky na formuláři krajského úřadu ze dne 18. 8. 2021, lze uvést v zásadě to, co jsem zmínil výše. Laickému pohledu se tento podpis může jevit poněkud odlišně od toho, který se nacházel na úředně ověřené plné moci doručené dne 13. 7. 2021. I když důvod může být zcela prozaický (např. podpis ve spěchu či rozrušení, umístění listiny na nevhodném podkladu apod.), úřední ověření podpisu představuje účinný nástroj, jak rozptýlit veškeré pochybnosti.

### C.3 Vyřízení stížnosti po věcné stránce

#### C.3.1 Zdravotnická dokumentace

Zákon o zdravotních službách předpokládá, že příslušný správní orgán vede o stížnosti spis.<sup>20</sup> Co má být součástí spisu, pak stanoví § 17 odst. 1 správního řádu: „*Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích.*“ Přiměřené použití tohoto ustanovení je třeba dovodit z poslední části věty (za středníkem) § 154 odst. 1 správního řádu.

Podle § 53 odst. 1 zákona o zdravotních službách je poskytovatel zdravotních služeb povinen vést a uchovávat zdravotnickou dokumentaci a nakládat s ní podle tohoto zákona a jiných právních předpisů. **Zdravotnická dokumentace může být za podmínek stanovených zákonem o zdravotních službách vedena v listinné nebo elektronické podobě nebo v kombinaci obou těchto podob.** V elektronické podobě je zdravotnická dokumentace pořizována, zpracovávána, ukládána a zprostředkovávána v digitální formě s využitím informačních technologií.<sup>21</sup>

Zdravotnickou dokumentaci lze vést pouze v elektronické podobě za splnění podmínek stanovených v § 55 zákona o zdravotních službách.

Krajskému úřadu mohu přisvědčit v tom, že C., s. r. o., nemá povinnost vést elektronickou zdravotnickou dokumentaci, na druhou stranu to ani stěžovatelka netvrdila. Předmětem stížnosti bylo přesvědčení stěžovatelky o tom, že C., s. r. o., zdravotnickou dokumentaci v elektronické podobě vede, avšak způsobem, který neodpovídá právním předpisům.

Krajský úřad tedy měl ověřit způsob, jakým C., s. r. o., vede zdravotnickou dokumentaci stěžovatelky, a zhodnotit, zda tato dokumentace splňuje zákonné požadavky.

Ze spisu krajského úřadu vyplývá, že mu C., s. r. o., poskytl originál zdravotnické dokumentace, který krajský úřad posléze vrátil zpět, aniž si pro účely svého spisu pořídil její kopii. Spis tak obsahuje pouze záznam o nahlédnutí do zdravotnické dokumentace dne 7.

<sup>20</sup> Vyplývá to z ustanovení § 94 odst. 1 písm. e) zákona o zdravotních službách.

<sup>21</sup> Ustanovení § 54 odst. 1 zákona o zdravotních službách.





10. 2021, nicméně z něj není patrné, v jakém stavu se dokumentace nacházela, resp. jaké důležité skutečnosti z ní krajský úřad zjistil.

Podle mých zkušeností je běžnou praxí správních orgánů, které vyřizují stížnosti podle zákona o zdravotních službách, že se do stížnostního spisu zakládá mimo jiné i kopie zdravotnické dokumentace pacienta, pokud byla pro prošetření stížnosti potřeba.

I kdybych připustil, že kopie zkoumané zdravotnické dokumentace (nebo její části) nemusí být za všech okolností součástí stížnostního spisu, resp. že v odůvodněných případech mohou existovat důvody pro odlišný postup, je podle mého názoru nezbytné, aby záznam o nahlédnutí do zdravotnické dokumentace ze strany správního orgánu obsahoval zevrubný popis toho, co správní orgán z tohoto podkladu zjistil, což se v tomto případě nestalo.

**Krajský úřad tedy pochybil, neboť v jeho stížnostním spisu se nenachází kopie zkoumané zdravotnické dokumentace, resp. záznam o tom, že správní orgán nahlédl do zdravotnické dokumentace, neobsahuje popis jeho zjištění.**

### C.3.2 Další podklady pro vyřízení stížnosti

Úkolem správního orgánu je zjistit stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.<sup>22</sup> Za tím účelem by měl využívat nástrojů správního řádu vztahujících se k podkladům pro vydání rozhodnutí.<sup>23</sup> Šetření na místě samém může být jedním z nich, ačkoliv tento pojem správní řád ani zákon o zdravotních službách výslovně neužívá. Uvedené pokládám za jednu ze zásad pro správné vyřizování stížností na poskytování zdravotních služeb.<sup>24</sup>

S ohledem na okolnosti případu se domnívám, že by bylo vhodné, aby se krajský úřad sám přesvědčil o tom, jakým způsobem poskytovatel zdravotních služeb zdravotnickou dokumentaci reálně vede. Oceňuji, že krajský úřad položil MUDr. D. množství otázek za účelem zjištění toho, jak nakládá se zdravotnickou dokumentací.

Bylo by však žádoucí ověřit si tvrzení lékařky provedením místního šetření přímo na jejím pracovišti, aby se krajský úřad seznámil např. s technickým vybavením ordinace, jak skutečně vypadá vyhotovování záznamů do zdravotnické dokumentace apod. A to obzvlášť za situace, kdy je z odpovědí MUDr. D. na dotazy krajského úřadu patrné, že se lékařka dostatečně neorientuje v právní úpravě způsobů vedení zdravotnické dokumentace.

Zmocněnec stěžovatelky ve svých podáních dále opakovaně zmiňoval, že na podporu tvrzení uvedených ve stížnosti má k dispozici nahrávky pořízené v ordinaci MUDr. D., aniž je krajskému úřadu poskytl, a to ani na základě výzvy úřadu ze dne 20. 7. 2021.

Na druhou stranu však krajský úřad nijak nereagoval na podání zmocněnce stěžovatelky ze dne 3. 10. 2021, v němž se dotazoval, v jakém formátu má úřadu nahrávky zaslat. V té

---

22 Ustanovení § 3 správního řádu.

23 Ustanovení § 50 a násl. správního řádu ve spojení s § 158 odst. 1 a § 154 téhož zákona.

24 Zásady pro vyřizování stížností na postup poskytovatelů zdravotních služeb. Veřejný ochránce práv – ombudsman [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 15. 9. 2022]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/letaky/zasady\\_vyrizovani\\_stiznosti\\_na\\_postup\\_poskytovatele\\_zdravotnich\\_sluzeb/ochrance\\_letak\\_zasady\\_vyrizovani\\_stiznosti\\_na\\_postup\\_poskytovatele\\_zdravotnich\\_sluzeb.pdf](https://www.ochrance.cz/letaky/zasady_vyrizovani_stiznosti_na_postup_poskytovatele_zdravotnich_sluzeb/ochrance_letak_zasady_vyrizovani_stiznosti_na_postup_poskytovatele_zdravotnich_sluzeb.pdf).



době ještě nebyla stížnost vyřízena, takže krajskému úřadu nic nebránilo nahrávky si vyžádat a zahrnout je mezi podklady pro vyřízení stížnosti.

**Mohu tedy shrnout, že krajský úřad dostatečně nevyužil všechny dostupné prostředky, aby zjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Konkrétně mohl provést místní šetření u poskytovatele zdravotních služeb a seznámit se s nahrávkami pořízenými stěžovatelkou.**

### C.3.3 Vyřízení stížnostních námitek

Správní orgán vyřizující stížnost je povinen reagovat na všechny stížnostní námítky. Ty, které nasvědčují nesprávnému postupu poskytovatele zdravotních služeb, prošetří a sdělí stěžovateli své závěry. Své závěry je povinen náležitě odůvodnit tak, aby byly přezkoumatelné a stěžovateli srozumitelné. Tento standard vyřízení stížnosti dovozují z principů dobré správy, zejména principů odpovědnosti a přesvědčivosti, a z některých zásad činnosti správních orgánů, zejména zásady výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).<sup>25</sup>

Krajský úřad by měl pracovat nejen s vlastními zjištěními a podklady dodanými poskytovatelem zdravotních služeb, ale měl by při vyřizování stížnosti vzít v potaz i případné materiály poskytnuté stěžovatelem a podrobit je objektivnímu hodnocení.

Zmocněnec stěžovatelky krajskému úřadu doručil několik souborů, které měly představovat různé verze zdravotnické dokumentace. V této souvislosti upozorňuji, že jeden ze souborů zaslaných datovou schránkou zmocněnce stěžovatelky je prakticky nečitelný.<sup>26</sup> To samozřejmě nelze klást k tíži krajskému úřadu, avšak za souladné s principy dobré správy bych považoval, kdyby na to krajský úřad zmocněnce stěžovatelky upozornil. Tím by mu poskytl příležitost tento nedostatek napravit a pak by krajský úřad mohl dotčený materiál zahrnout mezi podklady pro vyřízení stížnosti.

Krajský úřad správně požádal poskytovatele zdravotních služeb o vyjádření ke stížnosti, které pak vtělil do dopisu, jímž stížnost vyřídil. **Postrádám však vlastní hodnocení ze strany krajského úřadu, a to jak posouzení argumentů poskytovatele zdravotních služeb, tak i tvrzení stěžovatelky a jí předložených podkladů.** Krajský úřad stěžovatelce v podstatě zprostředkoval tvrzení poskytovatele zdravotních služeb, aniž je podrobil vlastní kritické úvaze – nepočítám-li obecný závěr krajského úřadu, že zdravotnická dokumentace nejeví znaky manipulace či falšování, který ostatně nelze nijak ověřit, když se ve spisu její kopie nenachází.

**Krajský úřad tedy pochybil, když ke stížnostním námítkám neuvedl vlastní závěry a úvahy, díky kterým ke svým závěrům dospěl.**

---

<sup>25</sup> Viz již zmíněné Zásady pro vyřizování stížností na postup poskytovatelů zdravotních služeb. Veřejný ochránce práv – ombudsman [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 15. 9. 2022]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/letaky/zasady\\_vyrizovani\\_stiznosti\\_na\\_postup\\_poskytovateleu\\_zdravotnich\\_sluzeb/ochrance\\_letak\\_zasady\\_vyrizovani\\_stiznosti\\_na\\_postup\\_poskytovateleu\\_zdravotnich\\_sluzeb.pdf](https://www.ochrance.cz/letaky/zasady_vyrizovani_stiznosti_na_postup_poskytovateleu_zdravotnich_sluzeb/ochrance_letak_zasady_vyrizovani_stiznosti_na_postup_poskytovateleu_zdravotnich_sluzeb.pdf).

<sup>26</sup> Podle všeho se jedná o kopii zdravotnické dokumentace poskytnuté MUDr. D. stěžovatelce na flash disku.



## C.4 Postup krajského úřadu po vyřízení stížnosti

### C.4.1 Komunikace se zmocněncem stěžovatelky

Ať už jde o plnou moc doručenou krajskému úřadu dne 3. 3. 2021, nebo následně 13. 7. 2021, je z jejího textu jasně zřejmé, že zmocnění se uděluje „do konce řízení ve věci“.<sup>27</sup> Ačkoliv se stížnosti podle zákona o zdravotních službách neprojednávají ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu,<sup>28</sup> uvedenou formulaci je třeba chápat tak, že plná moc je platná do ukončení vyřizování stížnosti. Tím je obvykle okamžik, kdy příslušný správní orgán vyrozumí stěžovatele o tom, jak stížnost posoudil.

V tomto případě krajský úřad vyřídil stížnost vyrozuměním stěžovatelky ze dne 2. 11. 2021. **Pokud měla po tomto datu stěžovatelka zájem na tom, aby jejím jménem vůči krajskému úřadu činil zmocněnec další kroky, bylo třeba mu udělit novou plnou moc.**

### C.4.2 Nahlížení do stížnostního spisu a pořízení jeho kopie

Podle § 94 odst. 1 písm. e) zákona o zdravotních službách je příslušný správní orgán povinen umožnit stěžovateli nahlížet do konkrétního stížnostního spisu a pořizovat z něj kopie. Jelikož podrobnosti tento zákon neupravuje, je třeba přiměřeně<sup>29</sup> použít § 38 správního řádu o nahlížení do spisu. Podle tohoto ustanovení mají účastníci řízení a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci.<sup>30</sup>

Analogicky lze tedy dovodit, že i po skončení vyřizování stížnosti podle zákona o zdravotních službách mají stěžovatel a jeho zástupce právo nahlížet do spisu. U zástupce je však třeba zkoumat nejen rozsah oprávnění jednat za stěžovatele, ale také časové hledisko, tedy zda ve chvíli, kdy se právo na nahlížení do spisu uplatňuje, je zastoupení na základě plné moci aktuální – k nahlížení do spisu totiž může dojít v zásadě kdykoliv (s odstupem i několika let) po skončení šetření, v podstatě po celou dobu existence spisu.

Jak jsem dovodil výše, oprávnění zmocněnce stěžovatelky jednat jejím jménem s krajským úřadem ve věci její stížnosti na poskytovatele zdravotních služeb zaniklo vyřízením stížnosti.

**Krajský úřad proto nepochybil, pokud následně pro účely nahlížení do spisu požadoval po zmocněnci stěžovatelky doložení plné moci.**

Potřebná plná moc byla krajskému úřadu doručena dne 25. 1. 2022 a následně též 2. 2. 2022. I když na ní chybí údaj o trvalém pobytu zmocněnce a stížnostní spis není označen spisovou značkou, ale číslem jednacím jednoho z dokumentů ze spisu, nejedná se podle mého názoru o vady, které by krajskému úřadu bránily tuto plnou moc přijmout. I když údaj o trvalém

27 Shodně též „upřesnění“ plné moci doručené krajskému úřadu dne 2. 9. 2021.

28 „Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“

29 Viz § 154 odst. 1 správního řádu.

30 Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem (§ 38 odst. 2 správního řádu).



pobytu je obecně nezbytný, v tomto konkrétním případě se domnívám, že krajskému úřadu byl potřebný údaj dostatečně znám již z předchozí komunikace.

S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.<sup>31</sup> Je přitom otázkou, jak by mělo být toto pravidlo vykládáno za situace, kdy (jako v tomto případě) osoba oprávněná k nahlížení do spisu požádá správní orgán o zaslání jeho kopie.

Restriktivní přístup (který zvolil i krajský úřad) je založen na premise, že správní řád výslovně neukládá správním orgánům povinnost zasílat kopie (části) spisu. Extenzivní výklad předmětného ustanovení je pak takový, že správní řád správním orgánům výslovně ukládá povinnost pořídít kopie (části) spisu, aniž upravuje či omezuje možné způsoby či formy realizace takového práva, a proto lze o zaslání kopie žádat a správní orgán má povinnost žádosti vyhovět (při splnění dalších zákonných a faktických podmínek).

Stejně jako má předchůdkyně ve funkci veřejného ochránce práv, se kloním k závěru, že správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby kopie spisu pořídil a žadateli je zaslal.<sup>32</sup> I v takovém případě jde o využití práva na pořízení kopie spisu nebo jeho části podle § 38 odst. 4 správního řádu, zpoplatněného v souladu se zákonem o správních poplatcích<sup>33</sup>. Oprávněná osoba se tedy může rozhodnout, jakou formou a v jakém rozsahu svoje oprávnění využije, tj. zda se dostaví ke správnímu orgánu a bude do správního spisu nahlížet osobně, nebo požádá správní orgán o kopie spisové dokumentace, případně zda využije obě tyto možnosti. Tato interpretace zcela odpovídá zásadám činnosti správních orgánů podle § 4 odst. 1 a 4 a § 6 odst. 2 správního řádu.<sup>34</sup>

Podrobnou argumentaci obsahuje výše zmíněná zpráva o šetření a navazující závěrečné stanovisko, na které tímto plně odkazuji.

**Dospěl jsem proto k závěru, že krajský úřad měl zmocněnci stěžovatelky zaslat požadovanou kopii spisové dokumentace.**

#### **D. Informace o dalším postupu**

Zprávu zasílám řediteli krajského úřadu a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jej žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

---

31 Ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu.

32 Viz zpráva o šetření z vlastní iniciativy veřejného ochránce práv ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 2600/2018/VOP/MŠ. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5964>.

33 Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

34 „Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“ Dále: „Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“



Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 19. října 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
veřejný ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)