



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci vyřízení stížnosti na poskytovatele zdravotních služeb

A. Závěry šetření

Dne 19. října 2022 jsem vydal zprávu o šetření postupu Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále také „krajský úřad“) při vyřizování stížnosti na poskytovatele zdravotních služeb C., s. r. o., konkrétně MUDr. D. Stížnost podala paní A., bytem xxxx (dále také „stěžovatelka“), zastoupená panem B., bytem xxxx (dále také „zástupce stěžovatelky“).

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 toliko 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 zjistil nahlédnutím do zdravotnické dokumentace.
- (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.

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

K těmto závěrům se vyjádřil vedoucí odboru zdravotnictví krajského úřadu Ing. Pavel Severa. Informoval mě o přijatých opatřeních, která považuji za vhodná ke zlepšení vyřizování stížností podle zákona o zdravotních službách.¹ Jedná se však o opatření spíše v obecné rovině, která nevedou k nápravě konkrétních pochybení a jež jsem ve své zprávě o šetření shledal. Podle § 18 odst. 2 a § 19 zákona o veřejném ochránci práv² proto vydávám závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

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

2 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



B. Vyjádření úřadu

B.1 Zmocnění k podání stížnosti

Krajský úřad se obecně ztotožnil s mým právním hodnocením problematiky zmocnění k podání stížnosti. Má však za to, že v dané věci se nejedná o běžné zastoupení ve správním řízení. Jde o vyřizování stížnosti proti postupu poskytovatele zdravotních služeb při poskytování zdravotních služeb nebo při souvisejících činnostech, přičemž zákon o zdravotních službách velmi důrazně ochraňuje citlivé informace o pacientech a o jejich zdravotním stavu.

Krajský úřad se proto domnívá, že požadavek na doložení plné moci v originále nebo v autorizované konverzi do elektronické podoby tak fakticky jako jediný instrument zachová ochranu citlivých patientských dat a informací o poskytování zdravotních služeb konkrétnímu pacientovi.

Podle krajského úřadu budou jeho zaměstnanci podílející se na vyřizování stížností poučeni o tom, že prostá kopie plné moci je akceptovatelná, pokud zplnomocnění akceptoval i poskytovatel zdravotních služeb při vlastním vyřízení stížnosti.

B.2 Požadavky kladené na stěžovatelku, popř. na jejího zmocněnce v průběhu vyřizování stížnosti

S ohledem na průběh komunikace se zmocněncem stěžovatelky a na obsah telefonického rozhovoru se stěžovatelkou nabyt krajský úřad dojmu, že stěžovatelka sice zmocnila pana B. k zastupování, ale nemá reálnou představu o průběhu šetření stížnosti. Z tohoto důvodu požadoval doplnění.³ Krajský úřad podotkl, že výzva ze dne 20. 7. 2021 byla zaslána do datové schránky zmocněnce, nikoli přímo stěžovatelce (byť přílohou byl požadavek na zajištění osobního podpisu stěžovatelky).

Dále krajský úřad uvedl následující: „*Formulář zproštění mlčenlivosti byl rozšířen o zproštění mlčenlivosti pro oprávněné úřední osoby krajského úřadu vůči zmocniteli, analogicky dle § 51 zákona o zdravotních službách. Jedno vyhotovení sloužilo právě pro spis krajského úřadu (zproštění vůči zmocniteli), originál pak vždy postupujeme i poskytovateli zdravotních služeb.*“

Krajský úřad přislíbil, že jeho zaměstnanci podílející se na vyřizování stížností budou poučeni o tom, že pokud je stěžovatel prokazatelně zmocněn, „*bude probíhat komunikace výhradně se zmocnitelem*“ a budou vyžadovány v čase pouze ty informace a doplnění podání, které jsou nezbytné k šetření stížnosti.

³ Konkrétně požadoval souhlas se zněním stížnosti a s tím, že krajský úřad bude komunikovat se zmocněncem.



B.3 Vyřízení stížnosti po věcné stránce (zdravotnická dokumentace a další podklady, vypořádání stížnostních námitek)

Pokud jde o šetření stížnosti, jejímž jádrem bylo správné vedení či nevedení elektronické podoby zdravotnické dokumentace, nepovažoval krajský úřad za nezbytné, aby kopie zdravotnické dokumentace byla trvalou součástí stížnostního spisu.

Obecně platí, že pro vyřizování stížností podobného charakteru se krajský úřad snaží využít všechny dostupné efektivní prostředky, aby zjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

V daném případě se krajský úřad nedomníval, že místní šetření přinese takové důkazy, které by ovlivnily výsledek šetření o tom, zda je, či není vedena elektronická zdravotní dokumentace. Nadto krajský úřad doplnil, že stížnost byla řešena v době mnoha tzv. covidových opatření a kapacity úřadu neumožňovaly zajistit místní šetření v ordinaci poskytovatele. Ohledně nahrávek krajský úřad konstatoval, že měl k dispozici jejich částečný přepis, pořízený zmocněncem stěžovatelky, což považoval za dostatečné.

Krajský úřad se domnívá, že své závěry vyjádřil na str. 5 vyřizující písemnosti ze dne 2. 11. 2021 (KUUK/135634/2021). Chápe však, že se z určitého pohledu nemusí jevit jako vlastní a dostatečné.

Podle krajského úřadu budou jeho zaměstnanci podílející se na vyřizování stížností poučeni o tom, že

- při zkoumání zapůjčené zdravotnické dokumentace musí být záznam o nahlédnutí do ní dostatečně podrobný, aby z něj bylo patrné, jaké důležité skutečnosti krajský úřad zjistil;
- v každém nově šetřeném případě je třeba využít všechny dostupné prostředky, aby byl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (včetně využití místních šetření);
- v každém šetřeném případě je třeba vlastní závěry dostatečně odůvodnit, aby bylo zřejmé, že jde o vlastní závěry úřadu, a nikoli o strohý popis výsledku šetření stížnosti.

B.4 Nahlížení do stížnostního spisu a pořízení jeho kopie

V tomto bodě se krajský úřad s mým názorem neztotožnil. Přestože uznal, že by nemusel být problém zaslat kopii spisu datovou schránkou, je z pohledu krajského úřadu vhodné, aby tak úřad nečinil z libovůle, ale měl k tomu jasné zmocnění – ať už zákonem, nebo komplexní změnou metodiky a názoru Ministerstva vnitra, které metodicky vede všechny správní úřady.

Ministerstvo vnitra přitom zastává názor, že správní orgán na základě žádosti nepořizuje a nezasílá kopie spisu, neboť právo na pořízení kopií spisu je spojeno s právem nahlížení do spisu. Existuje tedy možnost požádat o pořízení kopií spisu v rámci nahlédnutí do spisu, kde budou oprávněné osobě kopie po zaplacení příslušného správního poplatku pořízeny a předány, nebo si oprávněná osoba může kopii spisu pořídit vlastními prostředky.



C. Závěrečné hodnocení

C.1 Zmocnění k podání stížnosti

Krajský úřad správně uvedl, že vyřizování stížností podle zákona o zdravotních službách není správním řízením, nicméně to jsem ve své zprávě o šetření netvrdil. Pouze jsem upozornil na to, že za absence zvláštní právní úpravy v zákoně o zdravotních službách je nutné podpůrně použít správní řád,⁴ a to i v případě zastoupení na základě plné moci.

Nicméně souhlasím s tím, že za účelem ochrany citlivých osobních údajů pacientů je určitá míra obezřetnosti namístě. Proto jsem ve zprávě o šetření akceptoval možnost, že správní orgán může být v nejistotě ohledně doručené plné moci. V takovém případě je však povinen své pochyby vysvětlit a zdůvodnit, proč doložená plná moc není dostačující. Kromě toho v případě stěžovatelky nešlo o prostou kopii plné moci, ale o kopii dokumentu, na němž byl její podpis úředně ověřen.

Jelikož v tomto konkrétním případě již nelze postup krajského úřadu zhojit, **hodnotím opatření přijatá krajským úřadem do budoucna jako dostatečná.**

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

Pokud krajský úřad uvádí, že formulář zproštění mlčenlivosti rozšířil o zproštění mlčenlivosti pro oprávněné úřední osoby krajského úřadu vůči „*zmocniteli*“, lze se domnívat, že měl na mysli spíše „*zmocněnce*“ (a to i v navazujícím textu). Je-li tomu tak, jde podle mého názoru o nadbytečný krok. Jestliže je stěžovatel (zmocnitel) zastoupen zmocněncem, má s tímto zmocněncem správní orgán povinnost jednat tak, jako by šlo o samotného stěžovatele – oprávněné úřední osoby tedy není nutné zprošťovat mlčenlivosti vůči tomuto zmocněnci.

Ve vztahu k požadavku na dvojí vyhotovení formuláře trvám za tom, že je nedůvodný – pro účely šetření stížnosti plně postačuje jeden exemplář, ze kterého si v případě potřeby může krajský úřad vlastními prostředky pořídit kopii. Pokud je mi známo, postupují tak i ostatní správní orgány vyřizující stížnosti ve zdravotnictví.

I v tomto bodě platí, že nedostatky, které jsem krajskému úřadu vytkl, již není možné napravit. Proto **považuji opatření přijatá krajským úřadem do budoucna za dostatečná.**

C.3 Vyřízení stížnosti po věcné stránce (zdravotnická dokumentace a další podklady, vypořádání stížnostních námitek)

Již ve zprávě o šetření jsem dovedl, že přílohou spisu vedeného o stížnosti podle zákona o zdravotních službách by v zásadě vždy měla být **kopie zkoumané zdravotnické dokumentace**, čemuž ostatně odpovídá i mně známá praxe správních orgánů v této agendě. Výjimku z tohoto pravidla si za určitých okolností dovedu představit, nicméně nikoliv v tomto konkrétním případě.

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



Stěžovatelka totiž namítala nejen nesprávné vedení zdravotnické dokumentace obecně, ale také například absenci jednotlivých záznamů v různých vyhotoveních zdravotnické dokumentace, jejich pozměňování apod. Bylo tedy žádoucí nejen zdravotnickou dokumentaci prohlédnout, ale také pořídit pro spis krajského úřadu kopii, která by zachycovala její aktuální stav.

Právě kvůli absenci kopie zdravotnické dokumentace ve spisu není objektivně možné posoudit, zda závěry krajského úřadu odpovídají skutečnosti.

Pokud stěžovatelka předložila několik verzí zdravotnické dokumentace, které měla získat od své lékařky, bylo třeba tyto podklady vzít v potaz stejně jako stěžovatelkou nabízené **nahrávky** jednání u poskytovatele. Jejich přepis přiložený stěžovatelkou nepokládám za dostačující. Krajský úřad měl poslechem/zhlédnutím nahrávek sám ověřit, zda přepis skutečně odpovídá jejich obsahu.

Chápu, že v době zhoršené epidemiologické situace se mohlo jevit **provedení místního šetření** jako problematické, nicméně v takovém případě bylo možné s jeho uskutečněním vyčkat, až se situace zlepší. Na rozdíl od krajského úřadu mám za to, že by tento postup byl pro vyřízení stížnosti přínosný. Mohl by vést k objasnění toho, jak poskytovatel zdravotních služeb ve skutečnosti vede zdravotnickou dokumentaci, resp. jeho tvrzení by bylo možné ověřit. Nadto správní orgán může tyto skutečnosti ověřit také v rámci své kontrolní činnosti.

Shrnuji, že pokud jde o samotné vyřízení stížnosti jako takové, s opatřeními přijatými ze strany krajského úřadu se nemohu spokojit. Samozřejmě i zde vítám, že krajský úřad deklaroval vůli vyvarovat se vytýkaných nedostatků v budoucnu. Jsem však toho názoru, že mohou být napraveny i v případě stěžovatelky.

Z toho důvodu navrhuji v části D. úkony, které by měl krajský úřad učinit.

C.4 Nahlížení do stížnostního spisu a pořízení jeho kopie

Veřejný ochránce práv již dlouho usiluje o to, aby správní úřady v rámci elektronické komunikace s občany umožňovaly dálkový přístup do spisu formou zasílání kopí.⁵

Vzhledem k tomu, že postoj úřadů není v tomto směru jednotný a Ministerstvo vnitra odmítlo rozdílnou správní praxi napravit, se bývalá veřejná ochránkyně práv obrátila na vládu České republiky s doporučením přijmout novelu správního řádu, která by zajistila právo na dálkový přístup do správního spisu. Vláda však tomuto návrhu nevyhověla.⁶

Proto není možné jednoznačně uzavřít, že krajský úřad pochybil, když požadované kopie spisu nechtěl zaslat. Pokud by tak učinil, šlo by o chvályhodné jednání v rámci dobré správy, ze správního řádu však pro něj taková povinnost výslovně nevyplývá.

V tomto bodě tedy nepožaduji provedení opatření k nápravě.

5 Více informací viz <https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsmanka-zada-o-snizeni-byrokracie-a-zatezovani-lidi-pri-nahlizeni-do-spisu/>.

6 Více informací viz <https://www.ochrance.cz/aktualne/vlada-odmitla-navrhy-ombudsmanky-ktere-mely-lidem-ulehcit-zivot/>.

D. Opatření k nápravě

Krajskému úřadu Ústeckého kraje navrhuji, aby se znovu zabýval stížností paní A. s tím, že

- (1) provede místní šetření u dotčeného poskytovatele zdravotních služeb za účelem zjištění, zda je zdravotnická dokumentace vedena v souladu s právními předpisy;
- (2) pořídí kopii relevantní části zdravotnické dokumentace do stížnostního spisu;
- (3) se obeznámí s nahrávkami a kopiemi zdravotnické dokumentace, kterými disponuje stěžovatelka, spolu s ostatními shromážděnými podklady je vyhodnotí a své závěry vysvětlí stěžovatelce.

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli krajského úřadu a žádám, aby mně podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovatelce.

Pokud krajský úřad nepřijme navržená opatření k nápravě, nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem krajského úřadu.

Brno 24. ledna 2023

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)