



Dle rozdělovníku

V Praze dne 10. dubna 2015
Č.j.: MZDR 11521/2015-2/OZD



MZDRX00OXOGJ

METODICKÉ DOPORUČENÍ MZ ČR K NĚKTERÝM OTÁZKÁM PŘEZKUMU LÉKAŘSKÝCH POSUDKŮ

Vážený pane řediteli,
Vážená paní vedoucí,
Vážený pane vedoucí,

vzhledem ke skutečnosti, že dle zjištění Ministerstva zdravotnictví krajské úřady ve věci přezkumů lékařských posudků stále nepostupují stejně, a to jak pokud jde o formální stránku „rozhodnutí“ o přezkumu lékařských posudků, tak někdy ani pokud jde o procesní pravidla (přestože chápeme, že náhled jednotlivých krajů může být různý), požádal odbor zdravotního dohledu ve snaze sjednotit správní praxi krajských úřadů ve věci přezkumu lékařských posudků podle zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o specifických zdravotních službách“) odbor právní o vypracování stanoviska k dílčím otázkám (problémům) v souvislosti s přezkumem lékařských posudků (dále také jen „LP“).





Právním odborem zasláné „METODICKÉ DOPORUČENÍ MZ ČR K NĚKTERÝM OTÁZKÁM PŘEZKUMU LÉKAŘSKÝCH POSUDKŮ“ Vám tedy tímto jako metodické doporučení Ministerstva zdravotnictví pro oblast přezkumu lékařských posudků předkládáme a věříme, že jeho realizace v praxi přispěje k námi výše avizovanému sjednocení postupu krajských úřadů ve věci přezkumu LP.

1. Forma vyřízení návrhu na přezkum lékařského posudku

Jak již v minulosti v rámci konzultačních dnů (první diskuze proběhly již v roce 2012) sdělovalo Ministerstvo zdravotnictví zástupcům krajských úřadů, jako nejvhodnější a v zájmu zachování kontinuity a sjednocení správní praxe znovu doporučovanou formou vyřízení by mělo být rozhodnutí krajského úřadu, nikoliv různé dopisy, usnesení, osvědčení či jiné správní úkony, které mohou být pro adresáty spíše matoucí a v některých případech těchto jiných úkonů jsou takové formy dokonce právně teoreticky zcela nesprávné.

Podle § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách platí, že pro přezkoumání posudku příslušným správním orgánem se použije, pokud tento zákon nestanoví jinak, část čtvrtá správního řádu obdobně.

Část čtvrtá správního řádu konkretizuje použití jednotlivých částí správního řádu (jeho jednotlivých ustanovení) následovně: Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

Ministerstvo zdravotnictví, jak se již v minulosti vyjádřilo, má za to, že krajské úřady by i nadále měly zachovat při přezkoumávání lékařských posudků formu rozhodnutí s náležitostmi dle § 68 správního řádu (tj. výrok, odůvodnění a poučení). K tomuto závěru nás vede skutečnost, že i v případě části čtvrté správní řád předpokládá obdobné či přiměřené použití dalších částí správního řádu (nikoliv pouze části čtvrté, resp. tedy i ustanovení upravující vydávání rozhodnutí). Navíc na podporu uvedeného ministerstvo poukazuje na výslovnou speciální úpravu v zákoně o specifických zdravotních službách, konkrétně na ustanovení § 44 odst. 4 písm. b) a c) citovaného zákona, v němž se hovoří o doručování rozhodnutí o lékařském posudku ("o potvrzení posudku") správním úřadem, který poskytovateli udělil oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Vydání takového rozhodnutí zde tedy zákon předpokládá. Taktéž obsah





právních norem popisujících průběh vlastního „přezkumného procesu“ (způsoby rozhodnutí, institut odkladného účinku, resp. jeho absence) svědčí pro zachování již používané formy rozhodnutí, byť se po materiální stránce nebude jednat o rozhodnutí, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva nebo ukládají povinnosti ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. Takový postup podle přesvědčení ministerstva navíc představuje z hlediska dosavadní praxe krajských úřadů jistou kontinuitu a v praxi použití formy rozhodnutí nevyvolávalo žádné potíže. Samotné označení úkonu krajského úřadu jako rozhodnutí nemůže změnit jeho materiální podstatu, a to, že se jedná o posouzení zdravotního stavu, nikoliv o rozhodnutí ve smyslu již citovaných §§ 9 a 67 správního řádu. Ostatně správní soudy se již opakovaně vypořádaly s tím, zda konkrétní výstup správního orgánu je po materiální stránce rozhodnutím či nikoliv a nikdy k těmto účelům nevycházely pouze a jedině z formální stránky posuzovaného úkonu. Důležitý je tedy obsah úkonu (materiální stránka), nikoliv jeho označení (formální stránka). Přesto ministerstvo jako ústřední správní úřad ve věcech státní správy zdravotnictví usiluje o dosažení jednotné správní praxe a předvídatelnosti postupů krajských úřadů.

Upozorňujeme však na to, že ani označování úkonu krajského úřadu jako rozhodnutí by nemělo krajské úřady vést k tomu, že budou přezkum LP chápat jako de iure správní řízení, tj. jako formalizovaný postup, na který by se jaksí samozřejmě měla aplikovat všechna ustanovení správního řádu o správním řízení, tj. například ustanovení o žádosti, institut usnesení o přerušení řízení apod. Takový postup považuje ministerstvo za nesprávný a nemající oporu ani v části čtvrté správního řádu, a to ani za přiměřeného použití ostatních ustanovení správního řádu.

Co se týče formální stránky výsledku přezkumu lékařského posudku, ve smyslu ustálené judikatury soudů má přezkumný správní akt krajského úřadu za cíl posoudit objektivitu odborných závěrů napadeného lékařského posudku. Tedy o zdravotním stavu posuzované osoby se jím nerozhoduje. Právní účinky rozhodnutí přezkoumatelného soudem má podle téže judikatury správních soudů až úkon zaměstnavatele, učiněný na základě lékařského posudku, event. rozhodnutí příslušného správního úřadu, který však nemá atributy správního rozhodnutí podle § 9 správního řádu, tj. nezakládají, nemění nebo neruší se jím práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, ani se jím neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Soudní judikatura, a to včetně judikatury Ústavního soudu, shodně vychází z toho, že lékařský posudek je odborným dobrozdáním o naplnění předpokladu pro realizaci povinnosti ze strany zaměstnavatele. V této souvislosti citujeme z komentáře ke správnímu řádu, II. vydání (autor Josef Vedral): podle části čtvrté správního řádu „Jde o úkony, při jejichž provádění správní orgány vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tedy veřejnou moc (§ 1 odst. 1), tzn. o úkony prováděné





jednostranně a v konkrétních věcech vůči dotčeným osobám, tyto úkony však nemají povahu rozhodnutí (§ 67 odst. 1 a § 9 správního řádu) ani opatření obecné povahy (§ 171), ani nesměřují k uzavírání veřejnoprávních smluv (§ 159). Přesto jde o úkony, které se více či méně dotýkají práv a povinností dotčených osob a v závislosti na jejich úpravě v jednotlivých zákonech mají pro tyto osoby různě intenzivní právní účinky.“ To z nich ale nečiní správní rozhodnutí podle části druhé správního řádu. Prakticky to znamená i to, že vůči pacientovi či osobě, která podala návrh na přezkum LP, by neměl být přezkum LP označován jako správní řízení, nemělo by být oznamováno zahájení správního řízení, na rozhodnutí by neměla být vyznačována doložka právní moci atd.

2. Možnost provedení přezkumného řízení podle hlavy IX části druhé správního řádu

Co se týče otázky možnosti podání dalšího návrhu na přezkum lékařského posudku potvrzeného podle § 47 odst. 2 písm. a) nebo zrušeného podle § 47 odst. 2 písm. b) nebo zákona č. 373/2011 Sb. příslušným správním orgánem, nelze jej ve smyslu § 47 odst. 5 zákona č. 373/2011 Sb. podat.¹

V zákoně č. 373/2011 Sb. je ale zároveň v ust. § 47 odst. 4 upraveno, že *pro přezkoumání posudku příslušným správním orgánem se použije, pokud tento zákon nestanoví jinak, část čtvrtá správního řádu obdobně*. Na výsledek přezkoumání lékařského posudku je tedy možné nahlížet (bez ohledu na to, že je označen jako „rozhodnutí“) jako na jiný úkon správního orgánu, který je vydáván podle části čtvrté správního řádu, tedy nikoliv jako výsledek formalizovaného správního řízení ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. Ostatní části správního řádu se pro účely vydávání úkonů podle části čtvrté správního řádu použijí obdobně, resp. přiměřeně – viz § 154 správního řádu. V souvislosti s uvedeným je nutno vzít v potaz ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu (*Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky*

¹ Každé podání je však třeba posuzovat podle skutečného obsahu, jak správním orgánům ukládá § 37 správního řádu, přičemž v případě nesrozumitelného podání (či určení, proti čemu podání směřuje), je na správním orgánu, aby pomohl podateli nedostatky odstranit.





*vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení), jehož aplikace není zákonem o specifických zdravotních službách vyloučena. Ministerstvo je toho názoru, že postup upravený v § 156 odst. 2 správního řádu nelze považovat za nový přezkum lékařského posudku ve smyslu zákona o specifických zdravotních službách, zároveň ale umožňuje správnímu orgánu zrušit úkon vydaný podle části čtvrté správního řádu, který je v rozporu s právními předpisy. Jedná se pouze o jakési kvazi přezkumné řízení, na jehož provedení nemá podatel právní nárok a jehož předmětem je pouze přezkum zákonnosti konkrétního úkonu správního orgánu, nikoliv jeho věcné správnosti. Přezkum lékařského posudku se neprovádí v rámci správního řízení, a proto rozhodnutí krajského úřadu v tomto případě není rozhodnutím ve správním řízení. **Na základě výše uvedeného má ministerstvo za to, že je možné, aby krajský úřad postupoval podle § 156 odst. 2 zákona č. 373/2011 Sb. (pokud je výstup z přezkumu lékařského posudku v rozporu s právními předpisy a nelze ho opravit podle § 156 odst. 1² správního řádu) a přezkoumal své „rozhodnutí“ z hlediska jeho souladu s právními předpisy (nikoliv jeho věcnou správnost). V případě nutnosti provedení přezkumu ve věci rozhodnutí o lékařském posudku postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu se ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení použijí přiměřeně.***

3. Doručování rozhodnutí krajského úřadu o LP zaměstnavateli

Pokud jde o doručování lékařského posudku, vychází se z § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách, který stanoví, že "pro přezkoumání LP příslušným správním orgánem se použije, pokud tento zákon nestanoví jinak, část čtvrtá správního řádu. Ustanovení § 154 části čtvrté správního řádu pak vymezuje "rozsah" použití správního řádu následovně: "Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná."

I když mezi výčtem ustanovení části druhé správního řádu není výslovně uveden § 27 s.ř., který vymezuje účastníky řízení, lze podle našeho názoru toto ustanovení použít, a to s ohledem na § 154 správního řádu, část věty za středníkem, k určení toho, kdo je

² Postup podle odst. 1 se použije, jestliže se jedná o vady v psaní, které nemají vliv na zákonnost daného úkonu správního orgánu a stejně tak neformální je způsob opravy takových vad.





„účastníkem“ přezkumu lékařského posudku. Podle našeho názoru je zaměstnavatel „dotčenou osobou“ a zrušením nebo potvrzením LP je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech.“

Na podporu tohoto názoru lze uvést, že i z návaznosti § 44 odst. 1 písm. b) zákona o specifických zdravotních službách plyne, že „poskytovatel, který LP vydal, zajistí neprodleně jeho prokazatelné předání osobě, která o posouzení zdravotní způsobilosti posuzované osoby za účelem vydání LP oprávněně požádala“, v tomto případě jde tedy o osobu zaměstnavatele, který o posouzení zdravotní způsobilosti zaměstnance požádal.

Tato osoba (zaměstnavatel) je také uvedena v § 45 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách, kdy v případě, že posuzující lékař zjistí, že posuzovaná osoba (zaměstnanec) není nadále zdravotně způsobilá k výkonu činnosti nebo k výkonu činnosti s podmínkou, anebo že její zdravotní stav nespĺňuje předpoklady nebo požadavky, ke kterým byla posuzována, oznámí tuto skutečnost posuzované osobě a „bezodkladně též osobě, které uplatněním LP vznikají práva nebo povinnosti“, je-li mu tato osoba známa.

Obdobně § 46 odst. 6 zákona o specifických zdravotních službách stanoví, že poskytovatel bezodkladně písemně oznámí skutečnost, že mu byl návrh na přezkoumání LP podán, „osobě, které uplatněním LP vznikají práva nebo povinnosti, pokud je mu známa (tj. zaměstnavateli)“, a posuzované osobě (zaměstnanci), nejde-li o osoby, které návrh podaly. Obdobně postupuje, vyhoví-li návrhu na přezkoumání LP v plném rozsahu nebo postoupí-li návrh na přezkoumání příslušnému správnímu orgánu.

Rovněž z § 44 odst. 4 písm. b) zákona o specifických zdravotních službách plyne, že právní účinky LP se závěrem o zdravotní způsobilosti posuzované osoby nastávají pro „osobu, které byl předán“, dnem, kdy končí platnost předcházejícího LP, nejdříve však uplynutím lhůty pro podání návrhu na jeho přezkoumání nebo dnem prokazatelného doručení rozhodnutí o potvrzení posudku správním orgánem, který poskytovateli udělil oprávnění k poskytování zdravotních služeb, vyplývá, že zaměstnavatel je „osobou, které z LP vyplývají práva a povinnosti“. S ohledem na závěr LP musí totiž postupovat tak, aby zaměstnance nezaměstnával v rozporu s jeho zdravotní způsobilostí ve smyslu např. § 103 odst. 1 písm. a) zákoníku práce. Tuto povinnost lze totiž zajistit jen tehdy, kdy nastanou právní účinky LP.

Skutečnost, že právní účinek LP se závěrem o zdravotní způsobilosti posuzovaného zaměstnance k práci (k činnosti) je vázán na uplynutí lhůty pro podání návrhu na jeho přezkoumání (viz povinnost poskytovatele sdělovat skutečnosti dle § 46 odst. 6 zákona o specifických zdravotních službách) nebo na prokazatelné doručení potvrzení LP správním orgánem a zaměstnavatel je povinen jednat ve smyslu závěru tohoto LP, svědčí tomu, že při postupu dle § 47 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách je „účastníkem“ přezkumu LP i zaměstnavatel. Tuto skutečnost lze opřít i o § 154, část věty za středníkem, s využitím § 27 správního řádu, jak uvedeno shora.





Na základě výše uvedeného lze dospět k závěru, že zaměstnavatel je „účastníkem“ přezkumu LP ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu a § 47 zákona o specifických zdravotních službách, neboť jde o osobu, které uplatněním posudku vznikají práva a povinnosti a zajištění těchto práv a povinností je vázáno na právní účinky posudku. Ty nastanou prokazatelným doručením.

Příslušný správní orgán je proto podle názoru Ministerstva zdravotnictví povinen zaslat potvrzení LP o zdravotní způsobilosti zaměstnance podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách též zaměstnavateli.

4. Věcná a místní příslušnost krajských úřadů k přezkoumávání lékařských posudků

Příslušným správním orgánem k přezkumu lékařského posudku je krajský úřad určený podle § 36 odst. 5 písm. b) zákona č. 373/2011 Sb. ve spojení s § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb. Prvně uvedené ustanovení definuje věcnou příslušnost, tj. že přezkum provádí krajské úřady, druhé z uvedených ustanovení prostřednictvím zákona o zdravotních službách, definuje místní příslušnost krajských úřadů mj. pro účely přezkumu lékařských posudků. Z uvedeného je zřejmé, že příslušným k přezkumu lékařského posudku je ten krajský úřad, v jehož správním obvodu se nachází zdravotnické zařízení, v němž byly zdravotní služby poskytnuty a který poskytovateli pracovnělékařských služeb udělil (nebo měl udělit) oprávnění k poskytování zdravotních služeb.

Jsme si samozřejmě vědomi toho, že toto je jen malý okruh otázek, které mohou v souvislosti s přezkumem LP vyvstat, přesto považovalo Ministerstvo zdravotnictví za potřebné navrhnout sjednocení správní praxe krajských úřadů ve smyslu výše uvedeného.

