



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

A. Závěry šetření

V rámci šetření podnětu pana Z. H., nar. xyz, t. č. ve výkonu trestu odnětí svobody ve Věznici Kuřim jsem shledala pochybení odboru zdravotnických služeb Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR v tom, že stížnost stěžovatele nebyla vyřízena včas a stěžovatel nebyl poučen o možnosti podat stížnost k Ministerstvu spravedlnosti.

B. Vyjádření věznice

B.1 Včasné vyřízení stížnosti

Ředitelka uvedeného odboru MUDr. Dana Kuklová, CSc., ve svém vyjádření ze dne 19. 7. 2016 uznala, že při vyřízení stížnosti skutečně došlo k časové prodlevě, a to v důsledku určování příslušnosti k vyřízení stížnosti v rámci Vězeňské služby ČR. Několikrát předáním stížnostního spisu došlo následně k nedopatření, když stěžovatel nebyl o prodloužení lhůty informován. V zájmu předcházení obdobným situacím přijal odbor zdravotnické služby opatření, kdy na průběh šetření stížností bude nově dohlížet ještě druhý zaměstnanec, aby došlo ke dvojí kontrole.

B.2 Požadavek poučení o možnosti podat stížnost k Ministerstvu spravedlnosti

S mým požadavkem, aby do všech vyřízení stížností bylo povinně implementováno poučení o možnosti podat další stížnost k Ministerstvu spravedlnosti (v případě, že pacient s vyřízením stížnosti nesouhlasí), ředitelka odboru nesouhlasí. Ředitelka odboru uvedla, že tato povinnost není žádným právním předpisem stanovena. Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, ukládá povinnost jiným správním orgánům, které by byly k šetření takového podání nepříslušné, postoupit stížnost subjektu věcně příslušnému. Rovněž ředitelka odboru nesouhlasila s mým závěrem, že vězněné osoby nemají vzhledem ke svému postavení dostatek informací o tom, jak ve věci postupovat. Naopak mají dle ředitelky odboru ve srovnání s jinými pacienty více možností, jak potřebné informace získat, např. z právního předpisu v knihovně, v rámci vlastního kolektivu, za pomoci vychovatelů nebo zdravotnických pracovníků. Ředitelka odboru dále upozornila, že v civilním prostředí se pacientům podpory v takto široké míře nedostává. Vězeňská služba ČR postupuje při vyřízení stížnosti jako poskytovatel zdravotních služeb, nikoli jako správní orgán.

C. Závěrečné hodnocení

C.1 Včasné vyřízení stížnosti

Kladně hodnotím přijaté opatření stran včasného vyřizování stížností, které může do budoucna zabránit podobným pochybením, jako tomu bylo v případě stěžovatele. Z tohoto důvodu končím v této věci své šetření, neboť v konkrétní věci ve vztahu ke stěžovateli nelze již vzhledem k uvedenému pochybení provést jakékoliv opatření.



C.2 Požadavek poučení o možnosti podat stížnost k Ministerstvu spravedlnosti

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 práva² (dále jen „Soud“), 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 musejí 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 musejí 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 zařízení³, 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 zaměstnanců (lékařů), nemůžeme považovat za výkon veřejné správy.⁴ Možnost vězněných osob podat stížnost na zdravotní péči ve věznicích⁵ představuje určitý kontrolní mechanismus k řádnému poskytování této zdravotní péče.

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 orgánu⁷, bezpochyby platí, že **vězeňská služba je správním úřadem**, jenž je ex lege povinen poskytovat i zdravotní služby.⁸ Vůči vězněným osobám dle

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.

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 stráž České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Současně § 1 odst. 3 téhož zákona stanoví, že VS ČR je *správním úřadem*, nověji orgánem.



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 vězňů. **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

Mezi tyto zásady 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 ČR 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 ČR 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. Požadavek na řádné poučení je stanoven i v bodě 5. „Principů dobré správy“, dle kterého úřad poučí osobu o možnosti použití opravných prostředků proti svému rozhodnutí.¹²

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 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

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.

12 <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.



musí ve své činnosti řídit a nemůže zde být připuštěno právní vakuum, které by způsobilo libovůli při vyřizování stížností na zdravotní péči orgánem veřejné správy.¹³

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 právníké vzdělání, a proto mohu pochybovat o tom, že vědí o možnosti pacientů stěžovat si proti vyřízení stížnosti poskytovatelem. Pochybuji také o tom, že zdravotničtí 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 zřejmé, co reálně brání tomu, aby byl můj požadavek na poučení stěžovatelů realizován.

Opatření Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR nepovažuji za dostatečná, a proto vydávám závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

D. Opatření k nápravě

Generálnímu ředitelství Vězeňské služby ČR, odboru zdravotnických služeb, navrhuji, aby 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 zdravotnických služeb Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržené opatření k nápravě. Odpověď

¹³ Dle § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.



očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Brno 29. srpna 2016

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