

Závěrečné stanovisko

ve věci podnětu manželů M.

A - Závěry šetření

Dne 18. 6. 2013 jsem uzavřel šetření vedené na základě podnětu manželů I. a V. M., bytem XXXXX, který se týkal postupu Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj, Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje (dále také „KHS“ nebo „krajská hygienická stanice“) a Ministerstva zdravotnictví (dále také „ministerstvo“).

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochrání práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem konstatoval pochybení těchto úřadů. Nedostatky v činnosti Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj (dále také „inspektorát práce“) jsem shledal v následujícím:

- bez zbytečného odkladu od obdržení podnětu ke kontrole dodržování pracovněprávních předpisů jej nepostoupil krajské hygienické stanici a podatele o tomto kroku neinformoval,
- ze spisové dokumentace nebylo dostatečně zřejmé, zda inspektorát práce neporušil ustanovení § 8 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále také „zákon o inspekci práce“), podle kterého je povinen zachovávat mlčenlivost o totožnosti toho, kdo podal podnět k provedení kontroly,
- inspektorát práce v rámci svých kompetencí nevyvinul adekvátní úsilí k prověření namítaných skutečností týkajících se vstupní lékařské prohlídky pana M. u jeho zaměstnavatele.

Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje jsem obdobně jako inspektorátu práce vytkl pouze formální výkon jejích kontrolních pravomocí v rámci státního zdravotního dozoru nad plněním povinnosti zajistit závodní preventivní péči u společnosti H. Ministerstvo zdravotnictví se pak, podle mého názoru, z pozice nadřízeného správního orgánu nezabývalo tím, zda a jakým způsobem plnila krajská hygienická stanice své povinnosti ve vztahu ke kontrole na jí svěřeném úseku závodní preventivní péče, ačkoliv na tuto problematiku paní M. ve svých podáních ministerstvo opakovaně upozorňovala.

Rovněž jsem zdůraznil důležitost časového údaje uváděného ve vyjádření KHS k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posuzování nemocí z povolání, tzn. doby, po kterou zaměstnanec pracoval za podmínek, za nichž vzniká nemoc z povolání.

B - Vyjádření úřadů

B.1 Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj

Z vyjádření vedoucí inspektorky inspektorátu práce vyplynulo následující. Ačkoliv k postoupení podnětu pana M. KHS došlo až v září 2010 (inspektorát práce jej obdržel v únoru téhož roku), inspektorát práce byl s KHS od počátku v kontaktu, a to i v průběhu kontroly, kterou uskutečnil u společnosti H. Jelikož z této kontroly vyplynuly určité nedostatky v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (ovšem jiného druhu, než které tvrdil pan M.), inspektorát práce podání, které kontrolu iniciovalo, postoupil KHS. K informování pana M. o možnosti obrátit se na KHS v souvislosti s toxickými látkami pak došlo nedopatřením způsobeným tím, že tak učinil jiný organizační útvar inspektorátu práce, než který prováděl kontrolu u společnosti H.

K samotné kontrole inspektorát práce uvedl, že jejím smyslem nebylo prověřit dodržování pracovněprávních předpisů pouze ve vztahu k panu V. M., ale obecně ke všem zaměstnancům, resp. jejich vybranému vzorku. Proto pana M. nepožádal o zbavení povinnosti mlčenlivosti. K obsahu protokolu z uskutečněné kontroly se inspektorát práce vyjádřil následovně: *„... je v souladu s platnými právními předpisy a běžnou praxí, že protokol odkazuje na doklady při dokládání zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, jak vyplývá z ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a ustanovení § 8 písm. g) zákona o inspekci práce. U dokladů předložených kontrolovanou osobou týkajících se lékařských prohlídek zaměstnanců z vybraného kontrolního vzorce nebyly provedenou kontrolou zjištěny nedostatky spočívající v jejich nesouladu s právními předpisy... Kontrolovaná problematika, u níž nebylo zjištěné porušení povinností kontrolované osoby vyplývající z příslušných právních předpisů, jakož ani příslušné doklady prokazující tuto skutečnost, nejsou do protokolů o výsledku provedených kontrol s poukazem na ustanovení § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole zaznamenávány, když tato skutečnost z daného ustanovení zákona o státní kontrole ani jiných zvláštních právních předpisů, nevyplyvá“.*

Podle inspektorátu práce nebylo účelné při kontrole využít ustanovení § 7 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce, tedy dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, zástupce příslušného odborového orgánu nebo zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na záležitosti související s vykonávanou kontrolou, a to z následujících důvodů: povinnosti zaměstnavatele, jejíž splnění bylo kontrolováno, je nutno doložit v písemné formě - výsledky provedených lékařských prohlídek dokládajících zdravotní způsobilost k vykonávané práci. Kromě toho by dotazování jiných zaměstnanců na lékařské prohlídky pana M. zakládalo porušení povinnosti mlčenlivosti o totožnosti toho, kdo podal podnět ke kontrole. Pro postup ve smyslu ustanovení § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále také „správní řád“), např. vůči MUDr. P. S. nebyly dány podmínky, když z provedené kontroly nevyplynulo žádné podezření o nekalém jednání ze strany zaměstnavatele.

Závěrem mě inspektorát práce informoval, že ve spolupráci s KHS plánuje provedení nové kontroly u společnosti H., která by měla být zaměřena výlučně na prověření skutečností týkajících se záležitosti pana M. - za tím účelem jej požádal o zbavení povinnosti mlčenlivosti. Z následné korespondence vyplynulo, že paní M. v zastoupení svého manžela této žádosti nevyhověla. Proto se inspektorát práce po dohodě s KHS rozhodly v této konkrétní záležitosti kontrolu neprovádět (obecně zaměřených kontrol se u společnosti H. od roku 2011 realizovalo ze strany obou kontrolních orgánů již několik).

B.2 Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje a Ministerstvo zdravotnictví

Jelikož KHS a ministerstvo zaujaly k výsledkům mého šetření v zásadě stejný postoj, dovolím si obsah jejich sdělení stručně shrnout na jednom místě. Pokud jde o otázku vyjádření KHS k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posuzování nemocí z povolání, ředitelka KHS mě ujistila, že odborní pracovníci, kteří provádějí hygienická šetření pro účely posuzování nemocí z povolání, byli v souvislosti s daným případem upozorněni na důležitost uvádět přesné časové údaje. Uvedla, že KHS doposud věnovala a nadále bude problematice ověřování podmínek vzniku onemocnění pro účely posuzování nemoci z povolání věnovat maximální úsilí a pozornost, přičemž vytýkaná nedůslednost představuje jediný případ tohoto typu od roku 2003, kdy KHS vykonává činnost podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále také „zákon o ochraně veřejného zdraví“).

Ve vztahu k problematice závodní preventivní péče KHS sdělila, že ve smyslu ustanovení § 82 odst. 2 písm. o) zákona o ochraně veřejného zdraví vykonává státní zdravotní dozor nad plněním povinnosti zaměstnavatele zajistit závodní preventivní péči a nad plněním povinnosti zaměstnavatele poskytovat zařízením vykonávajícím závodní preventivní péči informace nutné k ochraně zdraví při práci; není ovšem oprávněna provádět kontrolu činnosti lékaře poskytujícího závodní preventivní péči.

Dále se KHS vyjádřila k dokladu ze dne 21. 12. 2004 o provedení vstupní lékařské prohlídky MUDr. S., který manželé M. zpochybnili s tím, že tato prohlídka nebyla provedena. KHS nesouhlasí s tím, že měla v rámci svých kompetencí vyvinout větší úsilí k prověření této skutečnosti.

Podle názoru KHS k hloubkové kontrole podkladů této lékařské prohlídky v době šetření neměla odborný důvod, neboť následující závodní preventivní prohlídku, která měla rozhodný význam pro aktuální pracovní zařazení pana M., absolvoval dne 5. 8. 2005 a byl uznán schopným práce v profesi autolakýrník bez zdravotního omezení. Tuto preventivní prohlídku paní M. nikterak nezpochybnila. KHS se domnívá, že tato skutečnost nebyla v její zprávě o šetření zohledněna.

KHS závěrem vyslovila přesvědčení, že v rámci státního zdravotního dozoru, který byl v oblasti závodní preventivní péče proveden v letech 2009, 2010 a 2011, postupovala ve smyslu svých zákonných kompetencí a nijak nepochybila. Ověřila, že společnost H. má uzavřenou smlouvu o zajišťování závodní preventivní péče a kontrolou dokladů o provedených lékařských prohlídkách nebyly zjištěny nedostatky.

Ministerstvo zdravotnictví nad výše uvedené doplnilo, že výkon státního zdravotního dozoru je zaměřen toliko na činnost zaměstnavatele a plnění jemu uložených povinností zákonem o ochraně veřejného zdraví, tj. zajištění pracovně lékařských služeb, nikoli na postup lékaře, jakým způsobem tyto služby poskytuje.

Co se týká zajištění vstupní lékařské prohlídky, může KHS dozorovat pouze to, zda vykonávané práce odpovídají zdravotní způsobilosti jednotlivých zaměstnanců podle závěrů lékařských preventivních prohlídek.

Ministerstvo své vyjádření shrnulo tím, že státní zdravotní dozor podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví musí být vykonáván výlučně v souladu se zákonem a *„nelze jít extenzivním výkladem nad text zákona a úmysl zákonodárce, neboť podle zásady legality zakotvené v ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu postupuje správní orgán v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Nelze tudíž rozšiřovat povinnosti zaměstnavatele nad rámec zákona a vyvozovat ze vzneseného podezření, že zařízení vykonávající pracovně lékařské služby nevykonává řádně svou činnost, odpovědnost zaměstnavatele“*.

Vzhledem k výše uvedenému KHS ani ministerstvo nepřijaly žádná opatření k nápravě.

C - Závěrečné hodnocení

C.1 Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj

Vysvětlení inspektorátu práce stran jeho činnosti po obdržení podnětu ke kontrole od pana M. akceptuji a oceňuji, že inspektorát již v této fázi navázal spolupráci s KHS. Přesto zastávám názor, že optimálním řešením bylo bezodkladné postoupení podání pana M. KHS v souladu s ustanovením § 12 správního řádu. Následně mohl inspektorát práce domluvit s KHS další postup - jako nejúčelnější by se jevil provedení společné kontroly.

Dále nemohu souhlasit s výkladem zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jak jej prezentuje inspektorát práce a ostatně také i jiné orgány inspekce práce. Podle ustanovení § 12 odst. 1 tohoto zákona je povinností kontrolních pracovníků zjistit při kontrole skutečný stav věci a kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady. Ustanovení § 15 téhož zákona pak stanoví, že o kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V protokolu se mimo jiné uvádí kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá.

Formulaci *„popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků“* nelze, podle mého mínění, chápat tak, že se jedná výlučně o skutečnosti, u nichž byly zjištěny nedostatky. Takový výklad považuji nejen za nepřipustně formalistický, ale také za jdoucí proti samotnému slovnímu vyjádření předmětného právního předpisu, jakož i proti jeho účelu.

Jakkoliv je jistě nutno klást důraz především na detailní zaznamenání situací, kdy jsou kontrolou zjištěny nedostatky, neznamená to, že by protokol neměl alespoň stručně zachycovat i jiné zjišťované skutečnosti (včetně výčtu relevantních dokladů), byť je nakonec kontrolní orgán vyhodnotí jako neprokázané. Úvahy v opačném směru by ad absurdum mohly vést např. k závěru, že pokud kontrolou není shledán žádný nedostatek, není nutné protokol vůbec vyhotovovat, resp. že bude v podstatě postrádat jakýkoliv obsah kromě formálních náležitostí (místo a čas provedení kontroly atd.).

Smyslem protokolu o kontrole je nejen popsat případné nedostatky zjištěné v činnosti kontrolované osoby, ale také alespoň rámcově zdokumentovat samotný průběh kontroly, resp. postup kontrolního orgánu, který se rovněž může ocitnout v pozici „kontrolovaného“, např. ze strany nadřízeného orgánu.

Pokud tedy inspektorát práce při kontrole u společnosti H. vycházel z materiálů několika zaměstnanců, měly tyto podklady být v protokolu zaznamenány.

To, že jsou výslovně uvedeny pouze dokumenty vztahující se k panu M., ostatně odporuje i stanovisku inspektorátu práce. Pokud kontrolou nedošlo ke zjištění nedostatků u jeho osoby, tak by za použití výkladu zastávaného inspektorátem práce informace o tomto konkrétním zaměstnanci neměly v protokolu vůbec figurovat. Jestli se tak stalo, aniž by současně protokol obsahoval i výčet dokladů kontrolovaných u jiných zaměstnanců, došlo k porušení ustanovení § 8 písm. d) zákona o inspekci práce, podle kterého je inspektor povinen zachovávat mlčenlivost o totožnosti toho, kdo podal podnět k provedení kontroly.

Kromě skutečnosti, že inspektor nesmí přirozeně přímo označit toho, kdo podal podnět ke kontrole, měl by v rámci celého šetření postupovat co nejbezpečněji, tak aby nebylo ani dalšími jeho úkony možné být nepřímo dovodit, kdo byl podatelem podnětu. Je nepochybné, že v praxi může být pro kontrolovanou osobu snadné dovodit totožnost podatele a této skutečnosti v některých případech nemůže inspektor zabránit, nic to ale nemění na jeho zákonem stanovené povinnosti.

I nadále také trvám na tom, že hlavní nedostatek kontroly spatřuji ve skutečnosti, že inspektorát práce nevyužil všech svých oprávnění uvedených zejména v ustanovení § 7 zákona o inspekci práce, tak aby mohl zjistit skutečný stav věci.

Pokud jde o dotazování jiných zaměstnanců pracujících na tomtéž pracovišti jako pan M., pak podotýkám, že těchto bylo možno ptát se na jejich vlastní lékařské prohlídky, neboť z podnětu pana M. bylo patrné, že by se nedostatky v závodní preventivní péči mohly vyskytovat i u jiných zaměstnanců; takto plošně inspektorát práce kontrolu ostatně také pojal. Ze závěrů mého šetření nijak nevyplývá požadavek na dotazování jiných zaměstnanců společnosti H., přímo na osobu pana M.

Byť není samozřejmě možné předvídat, zda budou výpovědi zaměstnanců obávajících se o své zaměstnání vypovídajícím zdrojem informací, není možné toto oprávnění inspektora bez dalšího nevyužít, nepodaří-li se zjistit skutečný stav věci jinak. Mám tedy za to, že orgán inspekce práce se v daném případě omezil na pouhou formální kontrolu předložených dokladů.

Pokud jde o skutečnosti namítané panem M., které se týkaly výlučně jeho, pak inspektorát práce mohl a měl při kontrole konfrontovat vedoucí zaměstnance či zaměstnavatele samotného s vyjádřením MUDr. P. S. předloženým stěžovatelem,¹ popř. mohl rovněž oslovit i tohoto lékaře. Neztotožňuji se s tvrzením inspektorátu, že pro tento postup nebyl důvod, neboť nevzniklo podezření o „nekalém“ jednání zaměstnavatele. Mám za to, že **podezření pramenilo již ze samotného faktu, že MUDr. S. poskytl písemné vyjádření v tom smyslu, že lékařskou prohlídku pana M. neprovedl a potvrzení stvrzující opak vystavil retrospektivně na žádost jeho zaměstnavatele.** Tuto skutečnost považuji za zásadní a bylo nutné ji prověřit.

C.2 Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje a Ministerstvo zdravotnictví

Především se musím ohradit proti tvrzení KHS i ministerstva, že závěry mého šetření nezohledňují fakt, že manželé M. nezpochybnili provedení lékařské prohlídky dne 5. 8. 2005. Již do protokolu KHS, který dokumentuje šetření uskutečněné v prosinci 2009 na pracovišti pro účely posouzení nemoci z povolání, manželé M. výslovně uvedli, že stěžovatel vstupní prohlídku neabsolvoval a: *„nebyla provedena ani žádná jiná periodická, mimořádná či výstupní prohlídka u ZL.“* Tuto skutečnost zmiňuji ve svém vyrozumění o výsledku šetření, které bylo oběma úřadům zasláno (viz strana č. 3 dokumentu adresovaného KHS a str. 4 písemnosti, kterou obdrželo ministerstvo).

Jde o námitku, kterou paní M. opakovaně uváděla také ve svých podáních ministerstvu (např. ze dnů 19. 4. 2011, 22. 8. 2011 nebo 3. 1. 2013).

Dále jsem přesvědčen, že ze závěrů mého šetření nikterak neplyne názor, že by se kontrolní působnost KHS měla vztahovat na lékaře zajišťujícího pro zaměstnavatele závodní preventivní péči - tím také odmítám, že by můj postoj v daném případě směřoval k příliš extenzivnímu výkladu zákona.

Za ochranu zdraví zaměstnanců je jednoznačně odpovědný zaměstnavatel - mají-li se zaměstnanci podrobit určitým lékařským prohlídkám, je na něm, aby jejich provedení zajistil. To spočívá nejen v tom, že zaměstnavatel uzavře smlouvu o poskytování závodní preventivní péče (pracovně lékařských služeb), ale také v tom, že na potřebné prohlídky umožní zaměstnancům jít, resp. že je na ně vyšle. Je pravda, že bude-li v tomto ohledu zaměstnanec či poskytovatel pracovně lékařských služeb liknavý, zaměstnavatel se o tom ani nemusí dozvědět. V případě pana M. šlo ovšem o něco jiného - panovalo podezření, že zaměstnavatel realizaci jeho lékařských prohlídek zanedbal a minimálně v případě vstupní prohlídky požádal MUDr. S. o vystavení nepravdivého potvrzení o této prohlídce. Pokud tomu tak skutečně bylo a MUDr. S. takové žádosti vyhověl, je takové jednání přičitatelné jemu a jeho odpovědnosti podle příslušných právních předpisů.

To ovšem rozhodně neznamená, že popsané jednání zaměstnavatele, pokud by se prokázalo, by bylo možno hodnotit jako nezávadné a že by v tomto ohledu orgány ochrany veřejného zdraví neměly žádnou působnost. Je-li jejich úkolem vykonávat státní zdravotní dozor nad plněním povinnosti **zajistit** závodní preventivní

¹ V tomto ohledu by bylo pravděpodobně nezbytné ošetřit otázku mlčenlivosti.

péči (pracovní lékařské služby), je nutno v to zahrnout nejen formální kontrolu toho, zda má zaměstnavatel uzavřenou smlouvu o poskytování předmětných služeb, ale i to, zda jsou realizovány.

O zaměstnancích vykonávající práci u zaměstnavatele, jenž má smluvní vztah s poskytovatelem pracovních lékařských služeb, ale kterým se fakticky těchto služeb nedostává, nelze říci, že by měli **zajištěny** pracovní lékařské služby - leda pouze formálně. To ovšem není žádoucí stav a odpovědnost za něj nese zaměstnavatel.

Jestliže jsem v závěrech svého šetření příkladmo uváděl možnost využití institutu podání vysvětlení ve smyslu ustanovení § 137 správního řádu i ve vztahu k MUDr. S., pak jsem tak činil proto, že podle předmětného ustanovení je povinen podat správnímu orgánu vysvětlení **každý**, tedy nikoliv pouze kontrolovaná osoba či osoba, o níž správní orgán uvažuje jako o možném budoucím účastníku správního řízení. V žádném případě jsem ovšem nedovožoval, že by se pravomoc KHS vztahovala i na MUDr. S.

D - Opatření k nápravě

S výše předestřeny existujícími dotčených úřadů jsem se nemohl spokojit, proto vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, jehož součástí je i návrh opatření k nápravě. I když jsem obecně přivítal původní záměr inspektorátu práce spolupracovat s KHS na provedení důslednější kontroly za účelem prověření konkrétních tvrzení manželů M., tak pomínou-li negativní postoj paní M. k této záležitosti, musím konstatovat, že s ohledem na značný časový odstup od šetřených událostí mám za to, že by nová kontrola nebyla účelná. I při zjištění skutečností odůvodňujících zahájení řízení o sankci by toto nemohlo být realizováno s ohledem na ustanovení § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, podle kterého odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, uplynul-li 1 rok od zahájení řízení, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.²

Proto Oblastnímu inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj, Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje a Ministerstvu zdravotnictví navrhuji, aby:

- s výsledkem mého šetření v této věci jakož i s tímto stanoviskem seznámily všechny své zaměstnance, kteří se danou agendou zabývají a aby do budoucna zajistily respektování závěrů z nich vyplývajících.

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi zdravotnictví, ředitelce krajské hygienické stanice a vedoucí inspektorce oblastního inspektorátu práce a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělili, zda navržené opatření k nápravě provedli. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovatelům.

² I podle zákona o ochraně veřejného zdraví ustanovení lze řízení o uložení pokuty zahájit jen do 1 roku ode dne, kdy orgán ochrany veřejného zdraví nesplnění nebo porušení povinnosti zjistil, nejdéle však do 3 let ode dne, kdy k nesplnění nebo porušení povinnosti došlo (ustanovení § 93 odst. 2 zákona).

Pokud dotčené úřady nepřijmou navržené opatření k nápravě nebo jejich opatření nebudu považovat za dostatečné, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad (pokud jde o inspektorát práce), resp. vládu (ve vztahu k ministerstvu), případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem zmíněných úřadů.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)