

Stanovisko k závaznosti pokynů epidemiologických týmů krajských úřadů

Zadání

Kraje vytváří své epidemiologické týmy, které vydávají neformální pokyny, kterými se pak v praxi řídí poskytovatelé zdravotních služeb. Např. epidemiologický tým řekne, že situace v kraji není epidemiologicky dobrá a poskytovatel na základě toho zakáže návštěvy u dětí. Jsou pokyny epidemiologických týmů krajských úřadů právně závazné a lze je nějak napadnout?

Použité právní předpisy

- Usnesení vlády č. 1271 ze dne 8. listopadu 2006

Rozbor

1. Co je to epidemiologický tým krajského úřadu?

V prvé řadě je třeba si odpovědět na otázku, co je myšleno epidemiologickým týmem krajských úřadů, a o který právní základ se tento pojem opírá. Jak bude vysvětleno dále, epidemiologickým týmem krajských úřadů jsou podle našeho názoru myšleny pracovní štáby fungující v rámci krajských epidemiologických komisí.

Krajské epidemiologické komise byly zřízeny na základě usnesení vlády ČR č. 1271 ze dne 8. listopadu 2006. Vláda ČR v uvedeném usnesení vyzvala hejtmany a primátora hlavního města Prahy ke zřízení krajských epidemiologických komisí, uvedla, že doporučení této komise budou podkladem pro stanovení opatření v případě pandemie chřipky a stanovila požadavek, aby statut komisí byl zveřejněn ve Věstníku právních předpisů kraje. Kraje na základě uvedeného usnesení vlády zřídily krajské epidemiologické komise a schválily jejich statut.

Krajské epidemiologické komise představují pracovní orgán hejtmánů krajů, který je zpravidla tvořen předsedou, místopředsedou, tajemníkem a dalšími členy s čestným členstvím. Předsedou krajské epidemiologické komise je vždy ředitel krajské hygienické stanice a místopředsedou vedoucí protiepidemického odboru krajské hygienické stanice. Vnitřní poměry a struktura krajské epidemiologické komise jsou vždy upraveny jejím statutem, který schvaluje hejtman kraje (primátor hl. m. Prahy).

Působnost krajské epidemiologické komise je vždy vymezena v jejím statutu. Komise informuje hejtmana o průběhu a možných důsledcích výskytu závažných infekčních onemocnění včetně výskytu chřipky způsobené novou variantou chřipkového viru v případě pandemie chřipky a o přijatých opatřeních; vyhodnocuje vývoj epidemiologické situace a zpracovává zprávu o jejím vývoji; předkládá hejtmanovi zprávy o vývoji epidemiologické situace, příslušné návrhy a doporučení nezbytných opatření s krajskou působností, včetně protiepidemických opatření a spolupracuje při jejich realizaci a kontrole s důrazem na subjekty nezbytných veřejných služeb; plní úkoly vydané hejtmanem; plní úkoly stanovené Komisí pro řešení výskytu závažných infekčních onemocnění v ČR a v souladu s právními předpisy a v součinnosti s KHS navrhuje hejtmanovi, případně i dalším orgánům, přijetí

nezbytných opatření na úseku ochrany veřejného zdraví a opatření k zajištění akceschopnosti subjektů nezbytných veřejných služeb.

Jelikož usnesení vlády, na jehož základě kraje komise zřídily, opravňují komise k přijímání doporučení, neměla by působnost těchto komisí tento rámec překračovat. Komise by tedy neměla rozhodovat o přijímání příslušných protiepidemických opatření s regionální působností, nýbrž pouze v této souvislosti činit doporučení. Úkolem komise je informovat a doporučovat.

Statuty krajských epidemiologických komisí dále vymezují pracovní štáby nebo pracovní skupiny. Ty krajská epidemiologická komise zřizuje k operativnímu plnění některých úkolů po dohodě s příslušnými orgány kraje. Na veřejnost tento pracovní štáb nebo skupina může působit jako v zadání zmiňovaný epidemiologický tým kraje. Pracovní štáb nebo skupina krajské epidemiologické komise nemají vlastní statut. Fungují tedy jen v rámci působnosti komise ke splnění některých dílčích úkolů v působnosti komise. Předsedou tohoto operativního orgánu je místopředseda krajské epidemiologické komise. Členové krajské epidemiologické komise mají právo se účastnit jednání pracovního štábu.

2. Jakou povahu mají pokyny krajského epidemiologického týmu?

Jak jsme již uvedli, úkolem komise je informovat a doporučovat. To samé lze říci o činnosti jejích pracovních štábů nebo skupin.

Pracovní štáb krajské epidemiologické komise v rámci působnosti krajských epidemiologických komisí vydává pouze doporučení, která slouží jakožto podklad pro rozhodnutí těch, kteří mají rozhodovací pravomoc. Sám o sobě může vydat pouze pokyn, který se pohybuje v mezích působnosti krajské epidemiologické komise, jelikož právě jí je zřízen k plnění některých úkolů.

Doporučení nebo pokyny pracovního štábu, ať už jsou nazvány jakkoli, lze z pohledu práva označit za tzv. jiné úkony veřejné správy. *„Tzv. jiné úkony slouží pro kvalifikované vyjádření odborného právního názoru ze strany správního orgánu, který je povolán k ochraně zvláštních zájmů a jehož ‘stanovisko’ je potřebné pro posouzení a rozhodnutí v určité věci. Nejedná se o právní předpisy, nejde ani o rozhodnutí, současně však tyto úkony nepředstavují pouhá irelevantní sdělení, k nimž se nemusí přihlídnout. Pokud jsou jiné úkony podkladem pro vydání rozhodnutí, je povinností správního orgánu se s nimi v odůvodnění svého rozhodnutí náležitým způsobem vypořádat.“¹*

Znamená to, že doporučení pracovního štábu krajské epidemiologické komise samo o sobě nestanoví povinnosti poskytovatelům zdravotních služeb a není pro ně právně závazné.

3. Lze tyto pokyny napadnout?

V tomto stanovisku jsme výše uvedli, že dle našeho názoru jsou komise na základě zmíněného usnesení vlády oprávněny vydávat pouze právně nezávazné akty ve formě doporučení. Dále jsme uvedli, že tato doporučení nebo pokyny mají z pohledu práva povahu tzv. jiných úkonů veřejné správy, které samy o sobě nezakládají práva a povinnosti. Z důvodu jejich právní nezávaznosti je nelze napadnout žádným opravným prostředkem.

Nástroj obrany proti těmto jiným úkonům zde ale přeci jen je. Jedná se o stížnost dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dané ustanovení poskytuje dotčeným osobám právo „obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob

¹ Potěšil, L. Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, příspěvek ve sborníku dostupný z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/potesil.pdf> [cit. 2020-08-19]

*nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany.*² Stížnost je svým charakterem obecný institut, který lze použít až v případě, kdy není jiného způsobu obrany a slouží tedy jako poslední prostředek ochrany. Institut stížnosti má svůj význam tam, kde autoregulační mechanismy nezafungovaly a je potřeba, aby se veřejná správa jinak a včas dozvěděla o určitých jevech.³

Stížnost lze podat písemně i ústně, a to u správního orgánu, který vede řízení – v tomto případě tedy komise. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů od doručení, není-li komplikací ohledně zajištění podkladů pro její vyřízení. Shledá-li správní orgán stížnost důvodnou nebo částečně důvodnou, je povinen učinit bezodkladně nezbytná opatření k nápravě. O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě bude stěžovatel vyrozuměn pouze tehdy, jestliže o to požádal.

Závěr

Statuty krajských epidemiologických komisí umožňují zřídit pracovní štáby nebo pracovní skupiny. Ty krajská epidemiologická komise zřizuje k operativnímu plnění některých úkolů po dohodě s příslušnými orgány kraje. Na veřejnost tento pracovní štáb nebo skupina může působit jako v zadání zmiňovaný epidemiologický tým kraje.

Pracovní štáb krajské epidemiologické komise v rámci působnosti krajských epidemiologických komisí vydává pouze doporučení, která slouží jakož podklad pro rozhodnutí těch, kteří mají rozhodovací pravomoc. Znamená to, že doporučení pracovního štábu krajské epidemiologické komise samo o sobě nestanoví povinnosti poskytovatelům zdravotních služeb a není pro ně právně závazné.

Proti obsahu doporučení nebo postupu při jeho vydání lze brojit stížností podle § 175 správního řádu. Institut stížnosti má svůj význam tam, kde autoregulační mechanismy nezafungovaly a je potřeba, aby se veřejná správa jinak a včas dozvěděla o určitých jevech. Stížnost lze podat písemně i ústně, a to u správního orgánu, který vede řízení – v tomto případě tedy u krajské epidemiologické komise. Jestliže chce být dotčená osoba informována o výsledku šetření stížnosti, musí o to požádat.

Praha 19. 8. 2020

Holubová advokáti s.r.o.

² Viz komentář k § 175 v Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, 816 s.

³ Mikule in Hendrych a kol. 2009 s. 687.