

Received: 29.10.2021
Accepted: 9.11.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 511-524
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6448
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Martin Štefko*

Nr ORCID: 0000-0003-1060-6682

CZESKA REGULACJA ORZECZENIA LEKARSKIEGO O NIEZDOLNOŚCI DO PRACY W ŚWIETLE NOWEGO ORZECZNICTWA¹

LEGAL STATUS OF MEDICAL CERTIFICATES ON EMPLOYEES ABILITY TO WORK IN THE LIGHT OF NEW CASE LAW

Streszczenie: Mimo że Ministerstwo Zdrowia uważa uregulowania dotyczące zdolności do wykonywania pracy z punktu widzenia legislacyjnego i technicznego za udane, w praktyce powodują one poważne problemy właśnie w zakresie orzeczeń lekarskich, co potwierdzają doświadczenia i, w mniejszym stopniu, orzecznictwo. Odnosząc się do praktyki, można stwierdzić, że idea podmiotu świadczącego usługi medycyny pracy jako profesjonalnej pomocy pracodawcy w zapewnieniu ochrony zdrowia pracowników podczas pracy w ogóle się nie przyjęła. Pracodawcy słusznie pytają, dlaczego mają płacić za orzeczenie lekarskie, które nie daje im żadnej pewności prawnej. Chcą płacić za usługi, które dają im solidną podstawę do dalszego postępowania wobec pracownika. Z analizowanych przepisów wynika, że problematyka oceny stanu zdrowia i orzeczeń lekarskich pozostaje jednak w niektórych aspektach nadal niezadowolająca, zarówno z punktu widzenia charakteru orzeczenia lekarskiego, jak również z punktu widzenia akceptacji braku personelu u dostawców świadczących usługi w zakresie medycyny pracy.

Słowa kluczowe: zdolność do pracy, orzeczenie lekarskie, prawo pracy

* doc. JUDr. Autor pracuje w Katedrze Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola i jest adwokatem w kancelarii Kocián Šolc Balaščík advokátní kancelář, s.r.o. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: mstefko@ksb.cz

¹ Artykuł ten powstał dzięki wsparciu finansowemu udzielonemu w ramach projektu badawczego „Prawo prywatne i wyzwania współczesności”, nr id. Q03.

Summary: This paper deals with medical examination of employee's ability to work. Although from a legislative-technical point of view, this regulation is considered to be successful, in practice it causes major problems in the area of assessment care, which is evidenced in particular by case law. Referencing to practice, we can state that the idea of the occupational health services provider as professional assistant of the employer in providing for the protection of employees' occupational health has not taken hold at all. Employers justifiably ask why they should pay for a medical report giving them no legal certainty.

Keywords: Ability to work, Medical certificate, Labour law

WSTĘP

Niniejszym artykułem chciałbym wyrazić uznanie i podkreślić wkład Marka Pliszkiwicza w zakresie prawa pracy, który to wkład już dawno przekroczył granice Rzeczypospolitej Polskiej. W swojej niezwykle bogatej działalności publikacyjnej i wykładowej Pan Profesor wielokrotnie poruszał również problematykę oceny zdolności pracownika do pracy z medycznego punktu widzenia². Sam miałem okazję omawiać z nim tę problematykę podczas stażu w Katowicach, kiedy to prof. Pliszkiwicz szczegółowo wyjaśnił mi podejście prawa unijnego, francuskiego i polskiego do tego zagadnienia. Należy dodać, że czeski ustawodawca niestety nadal boryka się z problemami, a znaczna niepewność wynika również z rozbieżnego orzecznictwa sądów niższej instancji, co również zostało omówione w niniejszym artykule.

Orzecznictwo czeskich sądów niższej instancji powoli przyjmuje ponownie pogląd, że orzeczenie lekarskie dostawcy usług w zakresie medycyny pracy jest decyzją administracyjną. Sam autor ma takie doświadczenia z Sądem Miejskim w Pradze, innym przykładem jest Sąd Okręgowy w Ostrawie. Kręgi specjalistów nieuchronnie doświadczają więc pewnego *déjà vu*, gdy powtarza się sytuacja sprzed ok. 10 lat. Celem niniejszego artykułu zwrócenie uwagi na wyrok Sądu Najwyższego, który jednoznacznie przeciwstawił się tej dewolucji praktyki sądów niższych instancji³. Niezależnie jednak od tego prawidłowego kroku, rozbieżna praktyka sądowa jest kolejnym dowodem na to, że to właśnie w zakresie oceny zdolności do pracy ustawodawstwo (oddział pierwszy) jest w dużym stopniu zobowiązane wobec pracodawców, a zwłaszcza pracowników (oddział drugi). W czasie wyborów można racjonalnie oczekiwać od elit politycznych, że zaproponują i wprowadzą w życie rozwiązanie, które wreszcie zapewni społecznie sprawiedliwą równowagę między zapewnieniem ochrony pracownika a koniecznością zajmowania się przez

² Por. np. M. Pliszkiwicz, *Droit Du Travail* (1972 Et 1973), „Contemporary Central & East European Law”, no. 1 (25) (December 31, 1975): 61–66. Accessed October 22, 2021.

³ Autor pragnie podziękować JUDr. Dominikowi Brúhowi, Ph.D., który zwrócił mu uwagę na to orzeczenie Sądu Najwyższego.

pracodawców przede wszystkim prowadzeniem działalności gospodarczej lub innej, a nie marnowaniem energii, czasu i pieniędzy na gry co do tego, jaki jest rzeczywisty stan zdrowia pracownika.

CZESKI KODEKS PRACY

Pracodawca jest zobowiązany do kompleksowego zarządzania ryzykiem i zgodnie z § 103 ust. 1 lit. a) Kodeksu pracy⁴ ma obowiązek nie dopuścić, aby pracownik wykonywał prace zabronione i prace, których trudność nie odpowiadałaby jego umiejętnościom i zdolności do pracy.

Dostawca usług w zakresie medycyny pracy powinien być prawą ręką pracodawcy zgodnie z międzynarodowymi standardami i obowiązującymi (czeskimi) przepisami prawa. Powinien mu nie tylko pomagać poprzez doradzanie podczas projektowania, budowy i przebudowy stanowisk pracy, wprowadzania nowych technologii, substancji i procedur oraz modyfikacji miejsc pracy, podczas identyfikacji zagrożeń, ale także oceniać stan zdrowia pracowników lub osób ubiegających się o zatrudnienie, szkolić ich w określonym zakresie i wreszcie – wykonywać na stosunkowo dużą skalę regularny nadzór⁵. To właśnie dostawca usług w zakresie medycyny pracy, który zna problematykę związaną z bezpieczeństwem i higieną pracy, powinien przyczynić się do zmniejszenia liczby chorób zawodowych, zwłaszcza w przypadku prac o niższym stopniu ryzyka⁶.

Tak jak każda praca jest ze względu na swój charakter i warunki jej wykonywania specyficzna, tak samo specyficzny i aktualny jest stan zdrowia psychicznego i fizycznego każdego człowieka. Aby ocenić ryzyko zdrowotne, zdolność do pracy należy oceniać indywidualnie, w odniesieniu do wszystkich negatywnych wpływów oddziałujących w miejscu wykonywania pracy oraz pod względem jej konkretnych fizycznych i psychicznych wymagań⁷.

⁴ Ustawa nr 262/2006 Dz.U. Rep. Czeskiej, Kodeks pracy, z późn. zm.

⁵ Na ten temat w szczególności Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 161 z dnia 26.06.1985 roku oraz Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 155 z dnia 23.06.1981 roku dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy. Konwencja dotycząca służb medycyny pracy została ratyfikowana przez rząd federalny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej i ogłoszona pod nr 145/1988 Dz.U. Konwencja MOP nr 155 została opublikowana pod nr 20/1989 Dz.U. Regulacja krajowa została wprowadzona następnie w § 2 obwieszczenia nr 79/2013 Dz.U. Rep. Czeskiej w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy nr 373/2011 Dz.U. Rep. Czeskiej w sprawie szczególnych usług zdrowotnych (obwieszczenie w sprawie usług medycyny pracy i niektórych rodzajów orzeczeń lekarskich).

⁶ Co do tej intencji ustawodawcy – por. część szczególną uzasadnienia, komentarz do § 53–60, druk 407 Izba Poselska Republiki Czeskiej, 2011, dokument jest dostępny tutaj <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=407&ct1=0> (cyt.: 15.05.2015).

⁷ Zgodnie z powyższym Sąd Najwyższy Republiki Czeskiej (zwany dalej „Sądem Najwyższym”) wydał wyrok z dnia 5.12.2013 r., sygn. akt 21 Cdo 3075/2012, w którym stwierdził: „(...) ze zmienności czynności roboczych i rodzajów prac, które pracownicy mogą wykonywać, oczywiste jest, że również wymagania dotyczące stanu zdrowia pracowników (a tym samym możliwość i obowiązek praco-

Konkretna definicja usług medycyny pracy została ustawowo zapisana z mocą obowiązującą od dnia 1.04.2012 roku w post. § 53 ust. 1 ustawy nr 373/2011 Dz.U. Rep. Czeskiej. Ta definicja ustawowa oparta została na historycznie ugruntowanej koncepcji medycyny pracy i jest zgodna z częścią II konwencji dotyczącej służb medycyny pracy, określającej zadania służb medycyny pracy.

Zgodnie z konwencją MOP nr 161 dotyczącą służb medycyny pracy służba medycyny pracy jest działalnością szerszą niż tylko wykonywanie badań lekarskich pracowników z punktu widzenia medycyny pracy. Jej wdrożenie ma znaczenie przede wszystkim w odniesieniu do zapobiegania chorobom i nie może być przeprowadzane bez dokładnej wiedzy na temat środowiska pracy. Ponieważ obowiązująca regulacja słusznie zakłada, że dostawca usług w zakresie medycyny pracy jest przedsiębiorcą, dostawca świadczący usługi w zakresie medycyny pracy dla największych czeskich fabryk może z łatwością spełnić wymagania. Część z tych usługodawców, powiązanych z tymi przedsiębiorstwami, dysponuje nadto lepszym zapleczem technicznym niż niektóre wojewódzkie stacje sanitarno-higieniczne. Z drugiej strony bardziej powszechny jest obraz dostawcy świadczącego usługi w zakresie medycyny pracy, który usiłuje poradzić sobie sam lub z pomocą pielęgniarki z obciążeniem pracą oraz nie ma czasu ani motywacji, aby wykonywać dla pracodawcy cokolwiek innego niż usługi w zakresie orzecznictwa. Chociaż usługi w zakresie medycyny pracy obejmują opiekę profilaktyczną, diagnostyczną i konsultacyjną, kluczową usługą jest przede wszystkim usługa w zakresie orzecznictwa, w ramach której dostawca usług medycyny pracy stwierdza, czy pracownik jest zdolny do wykonywania swojej dotychczasowej pracy.

Kodeks pracy nie zawiera oczywiście regulacji opieki w zakresie orzecznictwa, co miało miejsce już w czasie obowiązywania pierwszego czechosłowackiego kodeksu pracy. Obowiązujące obecnie przepisy pozostawiają jej uregulowanie ustawie nr 373/2011 Dz.U. Rep. Czeskiej⁸. Pracodawca jest obowiązany zlecić ocenę zdolności pracownika do pracy przy nawiązaniu stosunku pracy, względnie podczas wykonywania pracy na podstawie jednego z porozumień o pracy wykonywanej poza stosunkiem pracy, jeżeli praca wiąże się z ryzykiem.

Pracodawca jest następnie zobowiązany przy określaniu wymaganej ilości wydanego nakładu pracy, tempa pracy lub normy wydajności pracy uwzględnić fizjologiczne i neuropsychiczne możliwości pracownika, co oczywiście zakłada współpracę z dostawcą świadczącym usługi w zakresie medycyny pracy.

dawcy powierzenia pracownikom tylko takich prac, do wykonywania których są zdolni) będą różne i mogą także znacznie się różnić (por. np. zawód pilota z pracą sprzątaczką). Zawsze jednak powinno obowiązywać, że pracodawca powinien powierzać pracownikowi tylko taką pracę, która odpowiada jego aktualnej zdolności do pracy (...)"

⁸ Regulacja dotycząca bezpośrednio orzeczeń lekarskich zawarta jest wyłącznie w postanowieniach § 347 ust. 1 Kodeksu pracy, dotyczących ryzyka chorób zawodowych. Stanowią one, że: „(...) Orzeczenie lekarskie o zagrożeniu chorobą zawodową wydaje dostawca świadczący usługi medyczne właściwy do wydania orzeczenia lekarskiego o chorobie zawodowej”.

Pracodawca jest również zobowiązany do przeniesienia pracownika do innej odpowiedniej pracy, jeżeli pracownik utracił zdolność do długotrwałego wykonywania dotychczasowej pracy ze względu na stan zdrowia, zgodnie z orzeczeniem lekarskim wydanym przez dostawcę usług w zakresie medycyny pracy lub decyzją właściwego organu administracyjnego rozpatrującego orzeczenie lekarskie, lub jeżeli nie może zgodnie z orzeczeniem lekarskim wydanym przez dostawcę usług w zakresie medycyny pracy lub decyzją właściwego organu administracyjnego dokonującego weryfikacji orzeczenia lekarskiego wykonywać w dalszym ciągu dotychczasowej pracy z powodu wypadku przy pracy, choroby zawodowej lub zagrożenia taką chorobą, lub jeżeli osiągnął maksymalny dopuszczalny poziom narażenia na stanowisku pracy określony decyzją właściwego organu ochrony zdrowia publicznego.

Obowiązek pracodawcy przeniesienia pracownika do innej pracy zgodnie z § 41 ust. 1 lit. b) Kodeksu pracy jest zawsze związany z warunkiem wydania orzeczenia lekarskiego lub decyzji właściwego organu administracyjnego. Jeżeli opinia biegłego lub nowe orzeczenie lekarskie stwierdzi, że pracownik jest zdolny do wykonywania określonego rodzaju pracy, pracodawca powinien przenieść pracownika do innej pracy, chyba że pracodawca nie ma innej odpowiedniej dla niego pracy. Należy jednak w takim przypadku mieć na uwadze, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego przeniesienie do innej pracy wyklucza możliwość rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem na podstawie § 52 lit. d) Kodeksu pracy⁹. Do tego uregulowania nawiązuje ustawa o szczególnych usługach zdrowotnych, która stanowi, że pracodawca jest zobowiązany do postępowania wobec pracowników zgodnie z orzeczeniem lekarskim dotyczącym ich zdolności do wykonywania pracy.

Ustawodawca umożliwia pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy, jeżeli pracownik nie jest w dalszym ciągu zdolny do wykonywania pracy. Pracodawca może złożyć pracownikowi wypowiedzenie na podstawie orzeczenia lekarskiego, niezależnie od tego, czy zostało ono wydane z powodu wypadku przy pracy, choroby zawodowej, zagrożenia tą chorobą, osiągnięcia stopnia narażenia lub z powodu długotrwałej niezdolności do pracy. O ważności wypowiedzenia stosunku pracy złożonego na podstawie § 52 lit. d) Kodeksu pracy decyduje stan w chwili złożenia wypowiedzenia, czyli w dniu, w którym wypowiedzenie zostało należycie doręczone do rąk własnych pracownika. Przy ocenie ważności wypowiedzenia nie uwzględnia się ewentualnych zmian stanu zdrowia pracownika i innych istotnych okoliczności, które nastąpiłyby później (po tym, gdy wypowiedzenie stało się skuteczne na podstawie należytego doręczenia). W przypadku rozwiązania stosunku pracy z tego powodu pracownikowi przysługuje ponadto odprawa w wysokości co najmniej dwunastokrotności średniego zarobku¹⁰.

⁹ Na ten temat w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9.05.2013 roku, sygn. akt 21 Cdo 547/2012.

¹⁰ Pracodawca nie może żądać zapłacenia odprawy od innej osoby, nawet jeżeli spowodowała ona lub przyczyniła się do spowodowania niezdolności pracownika do pracy. Por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 31.10.2018 roku, sygn. akt 25 Cdo 535/2018.

Zgodnie z literaturą komentarzową wypowiedzenie stosunku pracy złożone przez pracodawcę pracownikowi na podstawie § 52 lit. d) Kodeksu pracy nie jest nieważną czynnością w zakresie prawa pracy tylko dlatego, że pracodawca zdecydował się na wypowiedzenie z powodu niezdolności pracownika do dalszego wykonywania dotychczasowej pracy w związku z wypadkiem przy pracy (który został następnie potwierdzony), nie dysponując (uprzednio) orzeczeniem lekarskim o stanie zdrowia pracownika. Nie zalecamy jednak takiego postępowania i uważamy, że pracodawca, który nie zadowolony swoim osądem i wszelkimi dostępnymi środkami stara się ustalić stan zdrowia swojego pracownika, będzie w lepszej sytuacji procesowej¹¹. Z orzecznictwa wynika, że jeżeli pracownik, zgodnie z orzeczeniem lekarskim wydanym przez dostawcę usług w zakresie medycyny pracy, nie może wykonywać w dalszym ciągu dotychczasowej pracy w związku z wypadkiem przy pracy, pracodawca jest zobowiązany przenieść pracownika do innej pracy, ewentualnie może mu z tego powodu wręczyć wypowiedzenie stosunku pracy¹². Jednak w takim przypadku należy wziąć pod uwagę luki w obecnym ustawodawstwie, które pojawiły się wraz z reformą świadczenia opieki zdrowotnej.

Również pracownik, jeżeli jest poważnie zagrożone jego zdrowie, a pracodawca nie zareaguje odpowiednio, zgodnie z § 56 ust. 1 lit. a) Kodeksu pracy, może rozwiązać stosunek pracy w trybie natychmiastowym. Pracownik jest uprawniony do podjęcia tej czynności prawnej na podstawie orzeczenia lekarskiego stwierdzającego, że pracownik nie może w dalszym ciągu wykonywać pracy bez poważnego zagrożenia dla jego zdrowia, a pracodawca nie umożliwi mu wykonywania innej pracy, odpowiedniej dla niego, w ciągu 15 dni od daty przedstawienia tego orzeczenia.

Orzeczenie lekarskie wydane przez dostawcę usług w zakresie medycyny pracy może być wydane również do celów innych niż ocena zdolności do pracy. Pracodawca, współdziałając z pracownikiem, może zwrócić się o wydanie orzeczenia lekarskiego w celu obiektywnego stwierdzenia, czy dana choroba jest skutkiem wypadku przy pracy, czy też jest chorobą zawodową. Taki wniosek może jednak już zawierać orzeczenie lekarskie dotyczące zdolności do pracy, jeżeli w chwili jego wydania można stwierdzić, że przyczyną długotrwałej utraty zdolności do wykonywania pracy jest wypadek przy pracy lub choroba zawodowa. Wniosek zawarty w orzeczeniu, dotyczący stanu zdrowia ocenianej osoby, spełnia warunki lub wymagania, dla których została ona poddana ocenie, może zostać następnie wykorzystany podczas negocjacji w sprawie roszczeń odszkodowawczych z tytułu wypadku przy pracy czy choroby zawodowej.

¹¹ Na ten temat w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16.12.2013 roku, sygn. akt 21 Cdo 224/2013.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19.11.2013 roku, sygn. akt 21 Cdo 3018/2012.

ROZWIĄZANIE STOSUNKU PRACY W DRODZE WYPOWIEDZENIA Z PRZYCZYN ZDROWOTNYCH

Pracodawca może rozwiązać z pracownikiem stosunek pracy z powodu długotrwałej utraty zdolności do wykonywania pracy albo braku zdolności wykonywania pracy z powodu wypadku przy pracy, choroby zawodowej, zagrożenia chorobą zawodową lub osiągnięcia stopnia narażenia. Pracodawca zawsze potrzebuje do podjęcia swej decyzji fachowej pomocy lekarza, który oceni stan zdrowia pracownika, z wyjątkiem przyczyny związanej z osiągnięciem stopnia narażenia. Jednak olbrzymim aktualnym problemem w stosowaniu jest pogląd prawny Sądu Konstytucyjnego¹³, który został narzucony Sądowi Najwyższemu, a mianowicie, że powód wypowiedzenia zastosowany przez pracodawcę powinien odpowiadać rzeczywistości w dniu doręczenia wypowiedzenia.

Na orzeczeniu lekarskim wydanym przez dostawcę usług w zakresie medycyny pracy można się oprzeć tylko wtedy, gdy orzeczenie spełnia wymogi formalne, a pracownik nie zakwestionował wniosku zawartego w orzeczeniu. W przypadku zakwestionowania wniosków zawartych w orzeczeniu lekarskim, nawet jeżeli są one wiążące, pracodawca (a nie oceniany pracownik) powinien udowodnić, że pracownik był niezdolny do wykonywania pracy z powodu, który stanowił podstawę wręzonego mu wypowiedzenia stosunku pracy.

Natomiast orzeczenie lekarskie, które zazwyczaj stanowi podstawę do wręczenia wypowiedzenia stosunku pracy, gdyż również Kodeks pracy wymaga jego istnienia dla wręczenia wypowiedzenia stosunku pracy, zostało uznane po wejściu w życie ustawy o szczególnych usługach zdrowotnych za zwykłą opinię biegłego podlegającą kontroli sądów cywilnych, a zatem zdolność pracownika do pracy może być oceniona w postępowaniu dotyczącym zasadności wypowiedzenia stosunku pracy inaczej niż w orzeczeniu lekarskim.

OBOWIĄZUJĄCE PRAWODAWSTWO DOTYCZĄCE OCENY ZDOLNOŚCI DO PRACY

Ocena zdolności pracownika do pracy w czeskim ustawodawstwie jest ogólnie uregulowana w ustawie nr 372/2011 Dz.U. Rep. Czeskiej o usługach zdrowotnych i warunkach ich świadczenia, z późniejszymi zmianami, dla wszystkich wnioskujących o wydanie orzeczenia do dostawców usług zdrowotnych. Są to jednak tylko ogólne ramy oceny, które dla niektórych zawodów lub sektorów są opracowane w drodze szczegółowych regulacji.

¹³ Wyrok Sądu Konstytucyjnego Pl. ÚS 11/08 z dnia 23.09.2008 roku.

Uregulowania szczególne dotyczące oceny zdolności do pracy zawiera ustawa nr 373/2011 Dz.U. Rep. Czeskiej o szczególnych usługach zdrowotnych, z późniejszymi zmianami (zwana dalej „USUZ”). Opracowując obowiązujące regulacje, ustawodawca przestrzegał konwencji MOP nr 161 dotyczącej służb medycyny pracy oraz innych odpowiednich konwencji¹⁴, a także dyrektywy nr 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, z późniejszymi zmianami. Organizacja, zawartość i zakres usług w zakresie medycyny pracy są dokładniej określone w przepisach wykonawczych, czyli w obwieszczeniu nr 79/2013 Dz.U. Rep. Czeskiej w brzmieniu zmienionym obwieszczeniem nr 436/2017 Dz.U. Rep. Czeskiej.

Zdolność do wykonywania określonej pracy lub wykonywania określonej usługi jest jednym z podstawowych warunków, bez spełnienia którego nie jest możliwe rozpoczęcie lub kontynuowanie wykonywania tej pracy lub usługi. W systemie prawnym można znaleźć szereg przepisów ustawowych i podustawowych, bezpośrednio regulujących kwestię zdolności do pracy weryfikowanej na podstawie badania lekarskiego zakończonego wydaniem właśnie orzeczenia lekarskiego o zdolności do pracy¹⁵.

Ustawodawca opiera się na pojęciu ogólnego i (wyłącznie) zawodowego zdrowia pracownika, jak również na idei dostawcy usług w zakresie medycyny pracy, który zna środowisko pracy, w którym pracownik podejmie pracę lub będzie w dalszym ciągu pracował. Żadne z nich nie odpowiada w pełni rzeczywistości, a uregulowania prawne reagują na to (np. wyjątek dotyczący pracowników pierwszej kategorii polegający na poddaniu się badaniu u własnego lekarza rejestrującego lub wydaniu zaświadczenia o niezmienionym stanie zdrowia). Sprzeczności te przenoszą się więc dalej do analizowanej regulacji i powodują jej pewną wewnętrzną niespójność.

Ustawodawca, regulując wiążący charakter orzeczenia lekarskiego w USUZ, oparł się na orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Konstytucyjnego¹⁶. Tym samym programowo w USUZ została wprowadzona regulacja,

¹⁴ Inne ważne konwencje to konwencja MOP nr 78 dotycząca badania lekarskiego w zakresie zdolności do pracy dzieci i młodocianych w zajęciach nieprzemysłowych, konwencja MOP nr 124 dotycząca badania lekarskiego w zakresie zdolności młodocianych do pracy w kopalniach pod ziemią oraz konwencja nr 155 dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy.

¹⁵ Ze wszystkich można wspomnieć na przykład ustawę nr 361/2000 Dz.U. Rep. Czeskiej o ruchu drogowym, z późn. zm., obwieszczenie nr 277/2004 Dz.U. Rep. Czeskiej o określeniu zdolności do prowadzenia pojazdów mechanicznych, zdolności do prowadzenia pojazdów mechanicznych z warunkiem i wymogi dotyczące zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego przyczyny zdrowotne, z powodu których nie można zapinać pasów bezpieczeństwa podczas jazdy, z późniejszymi zmianami, czy obwieszczenie nr 444/2008 Dz.U. Rep. Czeskiej w sprawie zdolności do pracy kandydatów na posterunkowych, aspirantów i funkcjonariuszy policji miejskiej, z późn. zm.

¹⁶ W uzasadnieniu wyroku (część szczególna, komentarz do § 41–50, druk 407 Izba Poselska Republiki Czeskiej, 2011, dokument jest dostępny tutaj <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=407&ct1=0>> [cyt. 2015-05-21]) zostały wskazane: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt 4 Ads 81/2005, i orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 23.09.2008 roku, sygn. akt Pl.ÚS 11/08. Jeśli chodzi o Sąd Konstytucyjny, to w omawianym wyroku stwierdził on, że „Orzeczenie wydane przez zakład profilaktycznej opieki zdrowotnej o zdolności do pracy konkretnego pracownika nie jest ak-

że orzeczenie lekarskie o stanie zdrowia lub zdolności do pracy nie jest aktem administracyjnym, a jedynie swoistą „opinią biegłego” dotyczącą stanu zdrowia ocenianej osoby, wydaną przez dostawcę usług zdrowotnych. Jak stwierdził Sąd Konstytucyjny, „[...] stan zdrowia nie jest orzekany, jest stwierdzany”.

Właściwym do wydania orzeczenia lekarskiego do celów zdolności do wykonywania pracy jest dostawca usług w zakresie medycyny pracy, z którym pracodawca uzgodnił, że będzie on na rzecz pracodawcy i jego pracowników, względnie osób ubiegających się o zatrudnienie, świadczyć usługi w zakresie medycyny pracy.

Konsekwencją orzecznictwa¹⁷, które znalazło odzwierciedlenie w USUZ, było to, że w sporach pracowniczych niektóre (ale nie wszystkie) sądy niższej instancji często w ogóle nie brały pod uwagę orzeczenia lekarskiego o stanie zdrowia pracownika, z uwagi na to, że pracownik orzeczenie zakwestionował. Jednak, według wielu sądów niższej instancji, takie zakwestionowanie mogło powstać dopiero w pozwie z nieco uproszczoną „rozpowszechnioną” konkluzją, że orzeczenia lekarskie dostawców usług zdrowotnych nie podlegają weryfikacji. Nie podlegały weryfikacji również w przypadku, gdy pracownik nie złożył w terminie wniosku o ich weryfikację. Podejście takie nosiło jednak znamiona pewnego wypaczenia, gdyż wprawdzie regulacja prawna stawiała i nadal stawia pewne wymogi formalne wobec orzeczeń lekarskich sporządzanych przez dostawców usług w zakresie medycyny pracy, w tym kwestii terminu na złożenie wniosku o weryfikację, niemniej jednak wszystko to jest zazwyczaj zbędne, jeżeli pracownik zakwestionuje wnioski orzeczenia lekarskiego, ponieważ w takim przypadku sąd pozwanego pracodawcę zazwyczaj pouczył, że samo przedstawienie orzeczenia lekarskiego nie przenosi ciężaru powodu wypowiedzenia, którym był stan zdrowia pracownika.

NOWELIZACJA Z ROKU 2017 I JEJ WPŁYW

Nowelizacja ustawy o szczególnych usługach zdrowotnych wprowadzona w drodze ustawy nr 202/2017 po kilku latach uwzględniła istotne konteksty związane z prawem pracy, ponieważ we wniosku orzeczenia lekarskiego na potrzeby Kodeksu pracy należało podać, co jest przyczyną długotrwałej utraty zdolności do pracy. Niezależnie od tego, czy jest to tzw. choroba ogólna, wypadek przy pracy, choroba zawodowa czy

tem organu zwierzchniego, któremu przysługuje prawo do decydowania o prawach i obowiązkach, ale jest fachową opinią lekarza współdziałającego z pracodawcą w sposób przewidziany i wymagany przez przepisy prawa. Dopiero wówczas jest on tym, kto na podstawie stwierżeń i wniosków lekarza podejmuje konkretne czynności w ramach stosunku pracy, które ingerują w sferę prawną pracownika”.

¹⁷ W orzecznictwie sądowym stwierdzono, że dodatkowe uzupełnienie orzeczenia po wyrażeniu woli zmierzającej do rozwiązania stosunku pracy nie jest możliwe, a sąd w postępowaniu cywilnym „nie może zlecić biegłemu weryfikacji orzeczenia lub decyzji lekarskiej”, ponieważ „powodem wypowiedzenia nie jest sam stan zdrowia pracownika, lecz stan ustalony w orzeczeniu lekarskim” (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21.09.2004 roku, sygn. akt 21 Cdo 966/2004, lub z dnia 16.11.2006 roku, sygn. akt 21 Cdo 385/2006).

zagrożenie chorobą zawodową. Nowelizacja ustawy o szczególnych usługach zdrowotnych nałożyła na dostawców usług w zakresie medycyny pracy obowiązek podawania we wniosku orzeczenia przyczyny utraty zdolności do pracy. Nowelizacja ustawy o szczególnych usługach zdrowotnych spowodowała zmianę, w której za długotrwały stan uważany jest każdy ustabilizowany stan zdrowia, który ogranicza fizyczne, sensoryczne lub psychiczne zdolności pracownika istotne dla jego zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy, jeżeli ten stan zdrowia trwa dłużej niż 180 dni lub można oczekiwać, że będzie trwał dłużej niż 180 dni. Jest to ustępstwo na rzecz praktyki i znaczące odstępstwo od ustawy o służbie państwowej i wcześniejszego orzecznictwa¹⁸, dla których wymagane jest ograniczenie trwające co najmniej jeden rok.

Niektóre sądy i autorzy reprezentują pogląd prawny, że nowelizacja ustawy o szczególnych usługach zdrowotnych wprowadzona w drodze ustawy nr 202/2017 Dz.U. Rep. Czeskiej, z mocą obowiązującą od 1.11.2017 roku, zmieniła charakter prawny orzeczenia lekarskiego i uczyniła z orzeczenia lekarskiego – środka dowodowego, orzeczenie lekarskie – decyzję administracyjną, która podlega rozpatrzeniu w administracyjnej procedurze odwoławczej za pośrednictwem Urzędu Krajowego, względnie Magistratu Miasta Stołecznego Pragi i następnie dopiero w drodze sądownictwa administracyjnego. Zatem w sytuacji, gdy powód/pracownik nie występował zgodnie z prawem przeciwko orzeczeniu lekarskiemu, na podstawie którego został uznany za niezdolnego do pracy z przyczyn ogólnych, sądowi cywilnemu nie przysługuje prawo do weryfikacji przedmiotowego orzeczenia lekarskiego, ponieważ przekroczyłyby w ten sposób swoje kompetencje.

Faktem jest, że ustawodawca podjął próbę zmiany charakteru orzeczenia lekarskiego tym, że w ustawie nr 202/2017 Dz.U. Rep. Czeskiej:

– wyraźnie przewidział stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wobec postępowania organu administracyjnego w przypadku weryfikacji orzeczenia lekarskiego, przy czym organ administracyjny rozstrzyga w formie decyzji. Od decyzji organu administracyjnego nie przysługuje odwołanie, ale można ją zaskarżyć w drodze skargi administracyjnej;

– skreślił odniesienie do części czwartej kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli chodzi o to odesłanie, przy wydawaniu orzeczeń lekarskich należało stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyrażania opinii, zaświadczeń i komunikatów.

Za taką interpretacją opowiedział się sędzia Sądu Najwyższego w komentarzu C.H.Beck, wyraźnie stwierdzając, że orzeczenie lekarskie może być po nowelizacji kwalifikowane jako decyzja administracyjna¹⁹. Należy dodać, że autor zgadzał się z tą decyzją w tamtym czasie i bardzo ją popierał.

¹⁸ Por. wyrok Sądu Najwyższego Republiki Czeskiej z dnia 4 października 2011 roku, sygn. akt 21 Cdo 2785/2010.

¹⁹ M. Bělina i L. Drápal i in.: *Kodeks pracy*, wyd. 3, Komentarz C.H.Beck 2019, s. 312.

Do tego należy jednak dodać, że sądy administracyjne nie zaprzestały nawet po nowelizacji wprowadzonej w drodze ustawy nr 202/2017 Dz.U. Rep. Czeskiej odrzucać skarg o unieważnienie orzeczeń lekarskich lub decyzji Rady ds. Zdrowia, argumentując, że orzeczenia lekarskie nie są (w uproszczeniu) decyzjami administracyjnymi. Doszło więc (ponownie) do nagannej sytuacji, gdy np. w Sądzie Miejskim w Pradze, w ramach weryfikacji orzeczeń sądów cywilnych, niektóre składy sędziowskie wyraziły pogląd prawny, że orzeczenia lekarskie są decyzjami administracyjnymi, podczas gdy ten sam sąd, jako sąd administracyjny, odmówił weryfikacji orzeczeń lekarskich (w innych przypadkach) jako decyzji administracyjnych²⁰.

POSZUKIWANIE PEWNOŚCI DECYZJI

Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w związku z kwestią charakteru prawnego orzeczenia lekarskiego o stanie zdrowia zajmowały się w dalszym ciągu charakterem orzeczenia lekarskiego i nie było tajemnicą, że środowisko zawodowe czekało na rozstrzygnięcie przez sądy najwyższej instancji spraw, w których orzeczenia te były wydawane na podstawie regulacji po nowelizacji wprowadzonej ustawą nr 202/2017 Dz.U. Rep. Czeskiej²¹.

Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 29 marca 2019 roku, sygn. akt 5 As 142/2018 - 46, oddalił skargę kasacyjną od orzeczenia, w którym Sąd Okręgowy w Czeskich Budziejowicach w orzeczeniu z dnia 11.04.2018 roku, sygn. akt 50 Ad 1/2018 - 10, odmówił weryfikacji orzeczenia lekarskiego. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził następujący pogląd prawny: „Sąd Kasacyjny nie stwierdził, by na wnioski zawarte w wyroku sygn. akt 4 Ads 81/2005 - 125 miała wpływ zmiana regulacji prawnej, chociaż poszerzony skład sędziowski dokonał wykładni lokautu w rozumieniu § 70 lit. a) kodeksu postępowania cywilnego w odniesieniu do poprzedniej regulacji prawnej zawartej w § 77a ustawy nr 20/1966 Dz.U. Republiki Czechosłowackiej o opiece nad zdrowiem ludności”. W końcu w dniu 2.09.2021 roku zostało wydane orzeczenie Sądu Najwyższego, w którym Sąd jednoznacznie poparł pogląd prawny, że orzeczenie lekarskie jest opinią, a nie decyzją administracyjną. Sąd Najwyższy orzekł: „Jednakże, jeżeli nawet po 31.10.2017 roku (czyli po wejściu w życie ustawy nr 202/2017 Dz.U. Rep. Czeskiej), w dalszym ciągu nie wchodzi w rachubę sądowa weryfikacja decyzji właściwego orga-

²⁰ Przykładem z prawa urzędniczego jest orzeczenie sądowe Sądu Okręgowego w Pradze, sygn. akt 48 A 91/2006, 51 Ad 1/2020 lub orzeczenie Sądu Miejskiego w Pradze, sygn. akt 6 Ad 12/2012 lub 9 Ad 5/2017.

²¹ Por. także wyrok Sądu Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt I. ÚS 543/20, gdzie stwierdzono: „Sąd Konstytucyjny stwierdza, że ocena, czy specjalistyczne oceny lekarskie, sprawozdania i orzeczenia mogą, pod względem ich jakości, przekonywalności, zupełności itp. stanowić podstawę rozstrzygnięć, dla których zasadnicza jest ocena stanu zdrowia, jest zadaniem sądów powszechnych. Chodzi o ocenę dokumentacji podczas formowania ustaleń faktycznych, co należy do kompetencji sądów i w postępowaniu administracyjnym do organów administracyjnych (por. np. wyrok sygn. akt III. ÚS 2750/19)”.

nu administracyjnego dokonującego weryfikacji orzeczenia lekarskiego, takiego orzeczenia, względnie decyzji właściwego organu administracyjnego o jego weryfikacji, nie można uważać decyzji za podstawę, na której sąd mógłby się oprzeć w sądowym postępowaniu cywilnym w rozumieniu przepisów § 135 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego, ponieważ »...nie jest aktem organu zwierzchniego, któremu przysługuje prawo do decydowania o prawach i obowiązkach...« (por. wnioski z powołanego wcześniej wyroku Sądu Konstytucyjnego z dnia 23.09.2008 roku, sygn. akt. Pl. ÚS 11/08). Oznacza to, że również w stanie prawnym po dniu 31.10.2017 roku, wnioski Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 29.01.2016, sygn. akt 21 Cdo 1804/2015, zachowują aktualność²².

Niestety, niektóre sądy apelacyjne również po opublikowaniu orzeczenia Sądu Najwyższego kontynuują praktykę decyzyjną polegającą na traktowaniu orzeczeń lekarskich dotyczących stanu zdrowia jako decyzji administracyjnych, nawet w przypadku, gdy strony sporu w rzetelny i terminowy sposób zwrócą uwagę na odpowiednie orzecznictwo Sądu Najwyższego. Strony wówczas niepotrzebnie muszą się powoływać na stanowisko Sądu Najwyższego w ramach nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Mam wrażenie, że minie jeszcze sporo czasu, zanim pracodawcy będą mogli polegać na jednoznacznej opinii ekspertów²².

WNIOSKI

Potrzeba odpowiedniego czeskiego uregulowania prawnego w zakresie oceny zdolności pracownika do wykonywania pracy jest niezaprzeczalna. Prawo pracodawcy do żądania zbadania stanu zdrowia jest standardowo uznawane w wielu innych systemach prawnych. Jednakże niejednoznaczność obowiązującego prawodawstwa zachęca do prowadzenia sporów sądowych, czyli generowania sporów sądowych, zamiast tego, aby zaoferować pracodawcom i pracownikom odpowiedni instrument prawny do wykluczenia potencjalnych sporów.

Chociaż po interwencji Sądu Najwyższego nie ulega wątpliwości, że orzeczenie lekarskie nie jest decyzją administracyjną, co oznacza, że dostawca usług w zakresie medycyny pracy nie może działać w charakterze organu administracyjnego, to jednak należy domagać się od ustawodawcy stworzenia takiego układu relacji społecznych, w którym lekarze będą leczyli, a nie wykonywali zawody prawnicze²³. Ponie-

²² Por. w tej kwestii także: J. Tomšej, *Skončení pracovního poměru ze zdravotních důvodů zaměstnance* [Wypowiedzenie stosunku pracy z przyczyn zdrowotnych pracownika], *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* nr 4/2016 oraz J. Stránský, V. Kadlubiec, *Wiążący charakter orzeczenia w sprawie zdolności pracownika do wykonywania pracy*, „Právní rozhledy” 2017, nr 8.

²³ Dlatego też inspirująca jest regulacja austriacka, która nie zakłada wszechmocy, gdy dostawca usług w zakresie medycyny pracy jest w stanie kompleksowo wypełniać swoje obowiązki. Zadaniem lekarzy medycyny pracy w austriackim porządku prawnym jest o wiele więcej niż tylko konkretna ocena poszczególnych pracowników i wydawanie orzeczeń lekarskich w zakresie profilaktyki zapobiegania chorobom, zapobiegania wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym oraz działalności

waż strony stosunków wynikających z prawa pracy, organy urzędnicze i urzędnicy służby cywilnej potrzebują autorytatywnej podstawy do podejmowania swoich decyzji, konieczne jest rozważenie, w jaki sposób można poprawić istniejące regulacje prawne. Problem jest dwojaki. Chodzi tu zarówno o możliwości ustalenia stanu zdrowia pracownika, jak również o zaoferowanie wystarczająco wygodnej drogi do podjęcia autorytatywnej decyzji w sprawie czasu trwania stosunku pracy. Ponieważ mamy do czynienia z prawem prywatnym, decyzję może podjąć tylko pracodawca. Wtedy on będzie za nią ponosić odpowiedzialność. Pracodawca powinien jednak dysponować wystarczającymi informacjami, aby podjąć decyzję, a tego zwykły dostawca usług w zakresie medycyny pracy po prostu nie jest w stanie świadczyć.

Braki dotyczące liczby i jakości dostawców usług w zakresie medycyny pracy mogą być wprawdzie rozwiązywane indywidualnie, jednak należy je rozwiązywać na poziomie ogólnokrajowym. Pracodawcy dysponujący odpowiednimi środkami finansowymi rozważają zakładanie własnych zakładów opieki zdrowotnej, zakładów świadczących usługi medycyny pracy, które następnie świadczyłyby usługi wyłącznie na rzecz tych pracodawców. Wzorem jest największa czeska fabryka samochodów. Taki sposób postępowania jest z pewnością prawem pracodawców w demokratycznym społeczeństwie, ale nie jest on odpowiedni dla pracodawców o zdecentralizowanej strukturze miejsc pracy. I właśnie u tych pracodawców z siecią placówek stosowne byłoby wykorzystanie pośredniczącej roli państwa i umożliwienie efektu synergicznego, w którym państwo połączyłoby tych pracodawców, regionalne stacje sanitarno-epidemiologiczne ze szpitalami miejskimi lub wojewódzkimi oraz w oparciu o odpowiednie ramy prawne umożliwiłoby powstanie współfinansowanych wyspecjalizowanych placówek na poziomie lokalnym. Ponadto znowelizowane postanowienie § 320a Kodeksu pracy stworzyło wystarczającą, również finansową przestrzeń dla wsparcia w formie dotacji poszczególnych projektów w tym obszarze, o ile wysokiej jakości usługa orzecznictwa zostanie uznana za czynnik zapobiegawczy.

Jeśli chodzi o podejmowanie decyzji o stanie zdrowia w kontekście rozwiązania stosunku pracy, ustawodawca może czerpać inspirację z prawa publicznego. Przykładem jest post. § 87 ustawy o drogach lądowych²⁴ i związana z nią odpowiedzialna praktyka decyzyjna. Jest ona istotna ze względu na liczebność spraw i ilość powstających sporów. Innym przykładem jest tzw. badanie psychospołeczne na podstawie obwieszczenia nr 487/2004 Dz.U. Rep. Czeskiej o kwalifikacjach osobowych, które są warunkiem wstępnym do wykonywania obowiązków w służbach bezpieczeństwa, ponownie w połączeniu z odpowiednim orzecznictwem²⁵. Cze-

informacyjnej. Por. post. § 81 ust. 1 ustawy o ochronie pracowników, po niem. Arbeitnehmer Innenschutzgesetz, w brzmieniu z dnia 8.04.2016 r.

²⁴ Zostało tutaj uregulowane postępowanie w przypadku, gdy osoba oceniana nie zgadza się z wynikami wydanego orzeczenia w zakresie badania psychologicznego kierowców oraz zasadami późniejszej jego weryfikacji.

²⁵ W wyroku z dnia 25.07.2019 roku, sygn. akt 10 As 75/2019 - 52, Naczelny Sąd Administracyjny

ski ustawodawca mógłby wreszcie zainspirować się pracami rekodyfikacyjnymi w polskim Kodeksie pracy i w większym stopniu zaangażować partnerów społecznych w regulację oceny zdolności pracowników do pracy w rozumieniu dorobku prof. Pliszkiwicza.

Bibliografia

Literatura:

Bělina M. i Drápal L. i in., *Kodeks pracy*, wyd. 3, Komentarz C.H.Beck 2019.

Pliszkiwicz M., *Droit Du Travail (1972 Et 1973)*, „Contemporary Central & East European Law”, no. 1 (25) (December 31, 1975): 61–66. Accessed October 22, 2021.

Tomšej J., *Skončení pracovního poměru ze zdravotních důvodů zaměstnance* [Wypowiedzenie stosunku pracy z przyczyn zdrowotnych pracownika], „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2016, nr 4.

Stránský J., Kadlubiec V., *Wiążący charakter orzeczenia w sprawie zdolności pracownika do wykonywania pracy*, „Právní rozhledy” 2017, nr 8.

Orzecznictwo:

Orzeczenie Sądu Miejskiego w Pradze, sygn. akt 6 Ad 12/2012 lub 9 Ad 5/2017.

Orzeczenie Sądu Najwyższego Republiki Czeskiej z dnia 31.10.2018 roku, sygn. akt 25 Cdo 535/2018.

Orzeczenie Sądu Okręgowego w Pradze, sygn. akt 48 A 91/2006, 51 Ad 1/2020.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25.07.2019 roku, sygn. akt 10 As 75/2019 – 52.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt 4 Ads 81/2005.

Wyrok Sądu Najwyższego Republiki Czeskiej z dnia 4.10.2011 roku, sygn. akt 21 Cdo 2785/2010.

następnie stwierdził, że „orzeczenie, względnie wniosek psychologa służb bezpieczeństwa w rozumieniu obwieszczenia nr 487/2004 Dz.U. Rep. Czeskiej, jest główną podstawą decyzji administracyjnej o zwolnieniu ze służby. Jest wnioskiem eksperta, co do którego organ administracyjny, względnie sąd, nie może ze względu na brak własnej wiedzy fachowej i doświadczeń wydać swojej opinii. Również taki wniosek podlega ocenie sądu jak każdy inny dowód zgodnie z zasadami określonymi w § 77 ust. 2 ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym. Orzeczenie „(p)owinno być w szczególności uzasadnione w zakresie i jakości zbliżonej do opinii biegłych, powinno spełniać wymóg kompletności i przekonywalności oraz rozliczać się ze wszystkimi istotnymi faktami, w tym faktami wymienianymi przez badanego funkcjonariusza służb bezpieczeństwa”.