

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

1.2. Definice problému

V průběhu některých pracovních procesů působí na zaměstnance řada nepříznivých chemických, fyzikálních, biologických a dalších faktorů, schopných způsobit onemocnění organismu. Pokud se prokáže kauzální nexus mezi vlivem pracovního prostředí a vznikem onemocnění, jde o vznik nemoci z povolání. Zaměstnanci vznikne nárok na odškodnění, pokud lékař v posudku přítomnost choroby z povolání a příčinnou souvislost potvrdí. Tato situace nastala identifikací nové nemoci z povolání.

1.3. Popis existujícího právního stavu

Co se rozumí nemocí z povolání, stanoví podle zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády. Nařízení vlády č. 290/1995 Sb. ve znění pozdějších předpisů, v § 1 stanoví, že nemoci z povolání jsou nemoci vznikající nepříznivým působením chemických, fyzikálních, biologických nebo jiných škodlivých vlivů, pokud vznikly za podmínek uvedených v seznamu nemocí z povolání, které je přílohou uvedeného nařízení vlády. Seznam člení nemoci z povolání do šesti kapitol podle povahy nemocí resp. podle příčin, které onemocnění způsobují. Kapitoly obsahují jednotlivé položky s jejich číslem, označením nemoci z povolání a podmínkami jejího vzniku.

Vzorem pro vytvoření českého seznamu nemocí z povolání byl analogický seznam Mezinárodní organizace práce. Možnost uznat jako nemoc z povolání onemocnění páteře je ve vzorovém seznamu Mezinárodní organizace práce (Recommendation 194, Revised 2010) implicitně obsažena v kapitole 2.3 „Musculoskeletal disorders“ a subsumována pod položku 2.3.8, která zní: „Other musculoskeletal disorders not mentioned in the preceding items where a direct link is established scientifically, or determined by methods appropriate to national conditions and practice, between the exposure to risk factors arising from work activities and the musculoskeletal disorder(s) contracted by the worker“. Doporučení 194 v článku 2 své preambule rovněž konstatuje prioritu národní legislativy při jeho implementaci, a to v souladu se specifickými národními podmínkami.

Také Evropská komise vydala právní akt typu Doporučení EK č. 2003/670/ES, které obsahuje vzorový seznam nemocí z povolání. Uznávání nemocí z povolání se řídí primárně národní

legislativou, což zmiňuje i článek 2 tohoto Doporučení. V souladu s tím některé státy vůbec nemají ve své legislativě seznam nemocí z povolání, a přesto je uznávají, včetně onemocnění páteře.

Nové materiály, technologie či pracovní postupy však mnohdy přináší nová pracovní rizika a nemoci. Nastane-li taková situace, je účelné posoudit nutnost provést úpravu právní úpravy. Seznam je proto ve dvouleté periodě analyzován s cílem navrhnout v případě potřeby jeho aktualizaci. Rada vlády pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci ustavila pracovní skupinu pro aktualizaci seznamu nemocí z povolání, složenou ze zástupců Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva práce a sociálních věcí, Společnosti pracovního lékařství a Společnosti nemocí z povolání, Státního zdravotního ústavu a zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů. Pracovní skupinu vede Bc. Libuše Bělohávková, předsedkyně Stálého výboru pro sociální a zdravotní problematiku Rady vlády pro BOZP.

Poslední novelizace nařízení vlády č. 290/1995 Sb. byla provedena v roce 2014.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Subjekty dotčenými navrhovanou právní úpravou jsou zaměstnanci, kteří v důsledku nepříznivého působení škodlivých vlivů v pracovním procesu onemocněli, a pracovnělékařská služba, která posuzuje, zda předmětné onemocnění splňuje kritéria pro přiznání nemoci z povolání. Dotčenou skupinu subjektů představují rovněž zaměstnavatelé, u nichž k výskytu nemoci z povolání došlo. Dále i komerční pojišťovny, které zaměstnavatelům refundují náhrady a zdravotní pojišťovny, které při uznání nemoci z povolání uplatňují tzv. regresní nárok.

1.5. Popis cílového stavu

Cílem navrhované právní úpravy je s ohledem na vývoj techniky a vědeckého poznání v oblasti medicíny aktualizovat seznam nemocí z povolání z roku 2014 a zařadit na něj onemocnění bederní páteře z přetěžování, za splnění veškerých posudkových podmínek.

1.6. Zhodnocení rizika

Nové škodlivé vlivy mohou způsobit i další nemoci z povolání, neuvedené v seznamu nemocí z povolání z roku 2014. Pokud by na tuto skutečnost nebyl vzat zřetel a nová choroba nebyla do seznamu doplněna, byli by zaměstnanci, postižení v seznamu neuvedenou chorobou, znevýhodněni. Taková rizika nelze připustit.

2. Návrh variant řešení

Varianta 1: „nulové opatření“

Nepřijetí novelizace seznamu nemocí z povolání by znamenalo nerespektovat skutečnost, že byla identifikována nová nemoc z povolání. Tím by byl postižený zaměstnanec připraven o poskytnutí související náhrady za ztrátu na výdělku, za bolest a ztížení společenského uplatnění, účelně vynaložené náklady spojené s léčením a utrpenou věcnou škodu.

Varianta 2: vydání novelizace seznamu nemocí z povolání

Předpokladem možnosti poskytnout odškodnění nemocí z povolání postiženému zaměstnanci je zakotvení nemoci z povolání do seznamu v nařízení vlády.

Samotné práce k zařazení nové položky „Chronické nemoci bederní páteře s klinickým neurologickým a morfologickým nálezem, odpovídajícím nejméně střednímu stupni závažnosti“ na seznam nemocí z povolání, trvaly několik let. Zahrnovaly grantový projekt Ministerstva zdravotnictví IGA MZ ČR č. NT/14471-3 „Vývoj metody ke kvantitativnímu hodnocení podílu rizikových faktorů práce na etiologii chronických onemocnění bederní páteře a formulace klinických a hygienických kritérií pro posuzování těchto onemocnění jako nemocí z povolání“. Jako jeden z výstupů tohoto projektu byl zpracován „Metodický návod k zajištění jednotného postupu při posuzování a uznávání chronického onemocnění bederní páteře z přetěžování jako nemocí z povolání“, který byl obsáhle projednáván s odbornou veřejností. Zmíněný Metodický návod podrobně definuje klinická i hygienická kritéria pro uznání tohoto onemocnění za nemoc z povolání. V Metodickém návodu jsou popsány předběžné klinické podmínky možné profesionality onemocnění bederní páteře souvisejícího s prací, je předložena definice středního stupně závažnosti klinického nálezu na základě neurologického vyšetření a vyšetření magnetickou rezonancí a je popsán postup při ověření podmínek vzniku onemocnění, tj. tzv. hygienická podmínka přiznání nemoci z povolání. Přílohy Metodického návodu zahrnují protokoly neurologického vyšetření a vyšetření magnetickou rezonancí provedené v rámci posouzení onemocnění bederní páteře u pacienta s podezřením na nemoc z povolání a je připojeno 5 kontrolních listů, které se vyplňují v rámci hygienického šetření. Dále jsou uvedeny limitní hodnoty pro počet úkonů a pro dobu trvání úkonů v rizikových směnách.

Na základě výsledků provedených prací a dle výstupů z uvedeného grantového projektu byly vytvořeny předpoklady, aby chronické onemocnění bederní páteře způsobené prací mohlo být přidáno do seznamu nemocí z povolání.

Varianta 3: řešení cestou samoregulace

Řešení formou samoregulace by v podstatě znamenalo neakceptovat stav, kdy institut nemocí z povolání je ukotven v několika právních předpisech. Definici nemocí z povolání určuje nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Uvedené nařízení vlády odkazuje na dva právní předpisy, které upravují jednotlivé podmínky pro uznávání nemocí z povolání poskytovateli zdravotních služeb. Je jím zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů,

a vyhláška č. 104/2012 Sb., o posuzování nemocí z povolání. Tato vyhláška stanoví bližší požadavky na postup při posuzování a uznávání nemocí z povolání a okruh osob, kterým se předává lékařský posudek o nemoci z povolání, podmínky, za nichž nemoc nelze nadále uznat za nemoc z povolání, a náležitosti lékařského posudku. Kromě uvedených právní předpisů je zde Doporučení EK č. 2003/670/ES, které obsahuje vzorový seznam nemocí z povolání a Doporučení č. 194 Mezinárodní organizace práce o seznamu nemocí z povolání.

Forma samoregulace je nepřijatelná i z toho důvodu, že by nerespektovala výsledky zhodnocení rizik a cílový stav popsany v části 1. 5. a 1. 6. této zprávy.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Identifikace nákladů a přínosů

Na základě předběžné validace formulovaných kritérií lze očekávat, že z titulu přiznání nového onemocnění podle předloženého návrhu přibude kolem 25 případů ročně.

3.2. Náklady

V souvislosti s posuzováním nákladů je účelné vzít v potaz skutečnost, že dlouhodobě klesá výskyt nemocí z povolání. V roce 2015 došlo ke snížení výskytu těchto chorob oproti roku 2014 o 13%. Zařazení nové položky by tak zřejmě nevedlo ke zvýšení absolutního počtu přiznaných nemocí z povolání.

Výše nákladů je obtížně kvantifikovatelná, neboť nelze uspokojivě odhadnout vývoj počtu nemocí z povolání způsobený vložením nové položky. Nicméně přijetí novely nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání, ve znění pozdějších předpisů, s doplněním seznamu nemocí z povolání o další položku věnovanou poškození bederní páteře, si následně vyžádá novelizaci nařízení vlády č. 276/2015 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobené pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Na základě tohoto kroku tak bude moci být prováděno odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobeného citovaným poškozením zdraví.

Podle § 4 odst. 1 a 2 nařízení vlády č. 276/2015 Sb., platí, že u poškození zdraví pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, které není uvedeno v přílohách k tomuto nařízení, se bodové ohodnocení bolesti nebo ztížení společenského uplatnění určí podle počtu bodů poškození zdraví, které je s ním nejvíce srovnatelné. Princip „srovnatelnosti“ umožňuje provést přibližný odhad nákladů spojených s odškodňováním nové nemoci z povolání.

V oblasti bodového ohodnocení bolesti při porovnání s poškozením dle přílohy 1 zlomeninou bederního obratle 100 - 150 bodů a poškozením nervu kořene bederní míchy 100 bodů, vyplývá odškodnění na 1 případ ve výši 50.000 - 62.500 Kč.

V případě ztížení společenského uplatnění pak při porovnání s poškozením dle přílohy č. 3 pouřazové omezení hybnosti páteře středně těžké s příznaky kořenového dráždění 600 bodů, pouřazové omezení hybnosti páteře těžké s příznaky kořenového dráždění 800 bodů, popřípadě při srovnatelnosti s poškozením zdraví dle přílohy č. 4 nemoci periferních nervů horních končetin nebo nemoci kostí a kloubů rukou, zápěstní nebo loktů 500 - 900 bodů, vyplývá odškodnění na 1 případ ve výši 150. 000 – 200. 000 Kč.

Současně je nutno počítat i s náklady na „rentu“, neboť střední stupeň závažnosti poškození, popř. i těžší stupeň vždy podmíní významný pokles pracovní schopnosti a některý stupeň invalidity, což se následně projeví i dopadem do oblasti nároku na „rentu“.

3.3. Přínosy

Přínosy lze spatřovat v objektivnějším posuzování negativních vlivů pracovního prostředí a pracovních podmínek a v návaznosti na to i v možnosti komplexněji klasifikovat příčiny a povahu choroby, kterou zaměstnanec trpí.

3.4. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Varianta	Zvýhodněné subjekty	Znevýhodněné subjekty
Varianta 1	Zaměstnavatelé	Zaměstnanci trpící novou nemocí z povolání
Varianta 2	Zaměstnanci trpící novou nemocí z povolání	
Varianta 3	Zaměstnavatelé	Zaměstnanci trpící novou nemocí z povolání

Varianta 1 předpokládá zachovat současný stav. Zachovávání stavu, který není aktuální a neodráží momentální potřeby při identifikaci nových nemocí z povolání a jejich odškodnění je nežádoucí.

Varianta 2 reaguje pozitivně na skutečnost, že došlo k dalšímu vývoji technologií a materiálů a že lékařská věda je schopna identifikovat jejich možné negativní vlivy na zdraví zaměstnanců. Předpokladem pro přijetí adekvátního opatření je úprava právního předpisu.

Varianta 3, s ohledem na povahu a rozsah práv a povinností dotčených subjektů, by znamenala krok zpět v oblasti sociálních jistot.

4. Návrh řešení

4.1. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Zachování současného stavu, s čímž počítá varianta 1, neumožňuje aktualizovat právní předpis, ačkoli je vědecky prokázáno, že situace vyžaduje změnu právního předpisu.

Varianta 3 uvažující se samoregulací, je v daných podmínkách nepřijatelná.

Varianta 2 je v souladu s právním řádem, neboť zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, předpokládá, že vláda seznam nemocí z povolání vydá nařízením. Vydání nového nařízení vlády je nezbytné, protože podle posledních vědeckých poznatků vznikají i další nemoci z povolání, které v seznamu uvedeny nejsou a je nutno tuto skutečnost zohlednit novelizací právní úpravy. Návrh proto předpokládá realizaci varianty 2.

Toto řešení reaguje na nové pracovní podmínky a technologie a zabezpečuje odpovídající lékařskou péči a odškodnění těm, kdo trpí novou nemocí z povolání. Jmenovité zařazení onemocnění do seznamu plní i preventivní úlohu tím, že upozorňuje na tato zdravotní rizika při práci.

5. Implementace doporučené varianty a vynuovení

Povaha navržené změny nevyžaduje systémovou změnu v implementaci nařízení vlády. Změn nedozná ani způsob vynuovení, v seznamu přibyla jedna nová nemoc z povolání.

6. Přezkum účinnosti regulace

Zaměstnanec postižený nemocí z povolání je dispenzarizován na příslušném středisku nemocí z povolání a je ve stanovených intervalech zván na kontrolní vyšetření ke sledování jeho onemocnění. Zjistí-li se na základě nového vyšetření, že osoba, jejíž onemocnění bylo uznáno za nemoc z povolání, již touto nemocí netrpí, vydá o tom příslušné středisko nemocí z povolání nový posudek.

7. Konzultace a zdroje dat

Přípravu novelizace seznamu nemocí z povolání provedla pracovní skupina ustavená Radou vlády pro BOZP. Její složení, uvedené v bodě 1.3 této zprávy, skýtá nepochybné záruky, že jak zdroje dat, tak i odbornost posouzení a tvorby nového předpisu jsou na patřičné odborné úrovni.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. Ondřej Palán

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Odbor odvolacích a správních činností v oblastech zaměstnanosti

Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2

Telefon: 221 923 648

e-mail: ondrej.palan@mpsv.cz