

OCHRANA PACIENTŮ

KATEŘINA ČERVENÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá ochranou pacientů ve správním právu. Nejsou-li pacienti spokojeni s poskytovanou zdravotní péčí, mají právo podávat stížnosti k orgánu, který zdravotnické zařízení registroval. V příspěvku je poukazováno na několik zásadních nedostatků v právní úpravě stížností a v postupu registrujících orgánů, ke kterým v praxi dochází. Problematická je zejména nesrozumitelná a komplikovaná právní úprava stížností, jako nezákonný se jeví také postup registrujících orgánů, které tají jména posudkových lékařů. Oporu v zákoně nemá ani postup registrujících orgánů, které zastavují řízení o stížnosti, když zjistí, že se případem zabývají jiné orgány.

Key words in original language

Pacient, stížnost, krajský úřad, registrující orgán, zdravotnická zařízení.

Abstract

The paper deals with the protection of patients in administrative law. If patients are not satisfied with a provided health care, they have the right to complain to the authority which registered a medical facility. The paper pointed out crucial gaps in the legislation and the complaints procedure. One problem is particularly complicated complaints' regulation. Withholding names of doctors who examine the complaints is illegal. The practice when the registering authority stops the complaints procedure if it finds that the other organs deals with complaint has no basis in law too.

Key words

A patient, a complaint, a regional authority, a registering authority, medical facilities.

1. ÚVOD

Pacient, nespokojený s poskytovanou zdravotní péčí, má několik možností, jak tuto situaci řešit. Zákon o veřejném zdravotním pojištění mu umožňuje obrátit se na příslušnou komoru, na zdravotní pojišťovnu, podat návrh na přezkoumání vedoucímu zdravotnického zařízení, případně jeho zřizovateli nebo se pacient může obrátit na orgán, který zdravotnické zařízení

registroval.¹ Velmi často pacienti využívají posledně jmenovanou možnost – právo obrátit se na registrující orgán. Právě na ni a zejména na procesní aspekty vyřizování těchto „stížností“ se zaměřuje následující příspěvek.²

Jak již bylo řečeno, pacient se může obracet na registrující orgán³. Tím je nejčastěji krajský úřad, a proto se bude v následujícím textu hovořit převážně o nich. Závěry týkající se postupu krajských úřadů je však možno plně vztáhnout také na činnosti ostatních orgánů vystupujících v roli orgánu, který zdravotnické zařízení registroval.

Cílem uzákonění práva pacienta podat stížnost je zřejmě to, aby se pacient po odborném prošetření dozvěděl, zda jeho lékař postupoval v léčbě tak, jak měl. Není ale neobvyklé, že i když krajský úřad stížnost řádně prošetří, přijme případná nápravná opatření anebo konstatuje bezchybnost postupů lékaře, pacient zůstává nespokojený. K nespokojenosti s ošetřujícím lékařem se nezdá navíc přidávat nespokojenost s tím, jak krajský úřad jeho stížnost vyřídil.

V následujícím příspěvku se budu zabývat tím, jakých pochybení (a co je jejich příčinou) se krajské úřady při vyřizování stížností dopouštějí a co často pacienty utvrzuje v přesvědčení, že během léčby došlo k pochybení, která se zaměstnanci krajského úřadu pokoušejí krýt.

2. KOMPLIKOVANÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Jednou z příčin, proč pacienti nejsou spokojeni s vyřízením stížnosti, je to, krajské úřady jsou nuceni orientovat se ve značně nejasné právní úpravě. Je nezbytné aplikovat několik právních předpisů, které spolu na první pohled vůbec nesouvisí.

Dnes již zcela bezpochyby neplatí vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností a podnětů pracujících, podle které se dříve stížnosti pacientů

¹ § 11 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících předpisů.

² "I když zákon výslovně nikde nehovoří, že by se podání, se kterými počítá zákon o veřejném zdravotním pojištění, nazývala stížnostmi, svou podstatou tato podání obsah pojmu stížnost naplňují. Pacienti si totiž skrze ně „stěžují“ na postupy svých lékařů. I přesto, že jsem si vědoma možného zmatení pojmů, budu nadále úkony, kterými se pacienti² „obracejí“ na příslušné správní orgány, nazývat stížnostmi. A to zejména proto, že praxe s tímto termínem bez problému operuje. Mohlo by sice docházet k záměně těchto „stížností“ za stížnosti podle § 175 správního řádu², hned na úvod proto upozorňuji, že se nejedná o totožné instituty." Blíže viz. Červená, K.: Stížnosti pacientů a správní řád. Zdravotnictví a právo, č. 6, 2010, ISSN 1211 - 6432.

³ Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, může být tímto orgánem krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy nebo ministerstvo zdravotnictví.

vyřizovaly. Krajské úřady se nyní často domnívají, že si vystačí se směrnicí rady kraje o vyřizování stížností⁴. Tak tomu však není.

Jak už bylo řečeno, právo pacienta obrátit se na orgán, který registroval zdravotnické zařízení, je zakotveno v § 11 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. O tom, jak by měl tento registrující orgán dále postupovat, však zákon mlčí. Mlčí o tom i všechny ostatní právní předpisy. Žádný se výslovně těmito stížnostmi nezabývá. Pouze v zákoně o péči o zdraví lidu, mezi ustanoveními, která se týkají opravných prostředků proti lékařským posudkům, je ustanovení § 77 odst. 6, v němž je stanoveno, že "pro posouzení případů, u nichž vznikly pochybnosti, zda byl při výkonu zdravotní péče dodržen správný postup, popřípadě, zda bylo ublíženo na zdraví, ustanovuje ministr zdravotnictví České republiky a orgán kraje v přenesené působnosti jako své poradní orgány znalecké komise."

Nenalézáme zde výslovnou návaznost na zákon o veřejném zdravotním pojištění a v něm zakotvené právo pacienta stěžovat si, ale je zřejmé, že právě podle tohoto ustanovení budou krajské úřady postupovat a budou ustanovovat komise, pokud bude existovat podezření, že pacientovi nebyla poskytnuta řádná péče. Z ustanovení nevyplývá, že by tyto komise museli být ustanovovány pouze z popudu ztěžujícího si pacienta. Je možné, že krajský úřad může získat podezření o zanedbání péče z jiných zdrojů než z oznámení samotného pacienta. Je však pravděpodobné, že nejčastěji se o možných pochybeních lékařů bude krajský úřad dozvídat právě skrze stížnosti samotných pacientů.

Více však v zákoně problematika stížností upravena není. Zákon pouze odkazuje na ministerskou vyhlášku⁵, která upravuje složení a činnost znaleckých komisí. Zákon o péči o zdraví lidu se však již vůbec nezabývá tím, jak postupovat u stížností v případě, kdy znalecká komise ustanovena nebude. V ustanovení § 77b je pouze odkaz na správní řád, který má být aplikován, pokud probíhá odvolání proti lékařskému posudku, tedy řízení podle § 77 odst. 5. O stížnostech na lékařskou péči v souvislosti se správním řádem zákon mlčí. Z toho však nelze dovozovat, že by se správní řád nepoužil. Blíže se argumentací, proč je nutné na vyřizování stížností aplikovat správní řád a jaké z toho plynou důsledky, věnuji v jiném svém příspěvku.⁶ Na následujících řádcích se proto budu zabývat procesními aspekty vyřizování stížností, které se nedotýkají správního řádu.

⁴ Vydanou na základě § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení).

⁵ Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 221/1995 Sb., o znaleckých komisích.

⁶ Červená, K.: Stížnosti pacientů a správní řád. Zdravotnictví a právo, č. 6, 2010, ISSN 1211 - 6432.

3. ZNALECKÉ KOMISE

Značná část problémů se týká znaleckých komisí, které jsou ustanovovány podle vyhlášky ministerstva zdravotnictví. Možné nedorozumění může vzniknout již ze samotného pojmu "znalecká komise". Vyhláška sice hovoří o znaleckých komisích, nejedná se však o "znalecké" komise ve smyslu zákona o znalcích a tlumočnících⁷. Pojmem "znalecký" měl zákonodárce pravděpodobně na mysli "znalecký" ve smyslu "odborný". Znalecké komise jsou totiž složeny z odborníků v daném odvětví medicíny, nikoliv však soudní znalci jmenovaní na základě zákona o znalcích a tlumočnících.

Pomineme-li však ne zcela podstatný problém s pojmoslovím, zjišťujeme, že nejasná je již odpověď na základní otázku: Kdy by měla být znalecká komise ustanovena? Zákon odpovídá a hovoří o případech, kdy "vznikly pochybnosti, zda byl při výkonu zdravotní péče dodržen správný postup, popřípadě, zda bylo ublíženo na zdraví"⁸. Zákon sice odpovídá, ale nedává příliš jasný návod, kdy mají krajské úřady komise ustanovovat a kdy ne. V praxi proto dochází k tomu, že si krajský úřad zpravidla nejprve vyžádá stanovisko nezávislého odborníka (pokud na krajském úřadě takový odborník není zaměstnán). Pokud ten dojde k závěru, že nebylo postupováno *lege artis*, doporučí krajskému úřadu, aby ustanovil znaleckou komisi.

Toto dvojí scházení se odborníků je problematické zejména z pohledu času, který projednání stížností zabere. Žádný zákon výslovně nestanovuje lhůtu, do kdy by měla být stížnost vyřízena, nutno však říci, že v souladu s principy dobré správy by měla být stížnost vyřízena co nejdříve.⁹ Čas je pro stěžující si pacienty důležitý zejména z pohledu promlčecích lhůt. Nelze však než doporučit stížnost podat. Pokud by totiž měl pacient zájem pokusit se dohodnout na mimosoudním vyrovnání, nebude na takové přistoupeno, dokud nedojde k prošetření případu také znaleckou komisí. Bohužel však prošetření stížnosti, zvláště když je opravdu ustanovena znalecká komise, trvá poměrně dlouho¹⁰. Pacient si tak musí dávat pozor, aby mu během čekání na vyřízení stížnosti neuběhla promlčecí lhůta pro podání žaloby. Promlčecí lhůta se totiž podáním stížnosti nestaví ani nepřerušuje.

⁷ Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.

⁸ § 77 odst. 6 zákona o péči o zdraví lidu.

⁹ Blíže o problematice lhůt pro vyřízení stížnosti viz Červená, K.: Stížnosti pacientů a správní řád. Zdravotnictví a právo, č. 6, 2010, ISSN 1211 - 6432.

¹⁰ Což je krajským úřadům opakovaně vyčítáno také veřejným ochráncem práv, který se k této otázce opakovaně vyjadřuje ve svých souhrnných zprávách. Viz např. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008 [cit. 2010-04-22]. Dostupná z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2007.pdf>.

4. VZTAH REGISTRUJÍCÍCH ORGÁNŮ A JINÝCH ORGÁNŮ, KTERÉ VYŘIZUJÍ STÍŽNOSTI

Ne zcela jasno mají krajské úřady v tom, v jakém vztahu je vyřizování stížnosti k prošetřování případu orgány činnými v trestním řízení. Někdy se proto stává, že jakmile krajský úřad zjistí, že případ řeší také policie, přestane se stížností zabývat. Někdy mají toto pravidlo krajské úřady zakotveny i ve svých předpisech. Takový postup však nemá zákonnou oporu. "Skutečnost, že se stížností již zabývaly orgány činné v trestním řízení, neznamená, že z tohoto důvodu nelze vést šetření v dané věci ze strany krajského úřadu."¹¹ Tímto postupem by krajský úřad de facto zúžil okruh subjektů, na které se může pojištěnec v souladu se zákonem obrátit. Nelze souhlasit ani s praxí zejména ministerstva zdravotnictví, které, místo aby stížnost samo přešetřilo, postupuje stížnosti ředitelům nemocnic a stížností se dále nezabývá.

Také to, že se již stížností zabývá ČLK, nevylučuje, aby se jí zabýval i krajský úřad.¹² I takovým postupem by krajský úřad omezil pacientův výběr institucí, na které se může ze zákona obrátit. Navíc podle vyhlášky v znaleckých komisích zasedají také představitelé České lékařské komory, a v praxi tak dochází k tomu, že Česká lékařská komora sama nekoná a čeká, až jak případ posoudí komise. V konečném důsledku proto může dojít (a v praxi k tomu také opravdu dochází) k tomu, že krajský úřad nejedná, protože se pacient obrátil na Českou lékařskou komoru a ta zase vyčkává, až bude případ posouzen komisí, resp. krajským úřadem.

5. POSKYTOVÁNÍ JMEN LÉKAŘŮ

Vzbuzovat nedůvěru může také praxe některých krajských úřadů, které i přes jejich žádost nejenom pacientům nepředávají kopie zápisu znaleckých komisí a kopie znaleckých posudků, ale pacientům neposkytnou ani jména lékařů, kteří ve posudky vytvořili. Krajské úřady, které jména lékařů tají, argumentují tím, že jim to ukládá zákon o ochraně osobních údajů. K této problematice se však vyjádřil také úřad na ochranu osobních údajů¹³, který potvrdil, že "v daném případě není důvod chránit jméno zpracovatele posudku, neboť se jedná o poskytnutí osobních údajů o zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné činnosti"¹⁴¹⁵. Opačný postup vede

¹¹ Podnět k veřejnému ochránci práv sp. zn.: 3749/2003/VOP/PM. In Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2007 [cit. 2010-04-22]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnná_zpráva_VOP_2004.pdf>.

¹² Tamtéž.

¹³ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

¹⁴ Podnět k veřejnému ochránci práv sp. zn.: 2501/2006/VOP/EH. In Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv,

pouze k tomu, že pacient si nemůže ověřit nezávislost odborníka, který stížnost posuzuje, což vzbuzuje nedůvěru v celkové vyřízení stížnosti.

6. ZÁVĚR

Z výše uvedeného je zřejmé, že vyřizování stížností není z pohledu úřadů, které stížnosti vyřizují, jednoduchou záležitostí. Krajské úřady si mnohdy nejsou vůbec vědomy, podle kterých předpisů mají postupovat. Proto v praxi dochází k situacím, kvůli kterým pacient nemůže být s vyřízením zákonitě spokojen. Největší problémy vznikají v důsledku aplikace správního řádu. V procesu vyřizování stížností však problémy vyvěrají i z jiných důvodů. Nesprávný postup úřadů je shledáván zejména při poskytování (resp. zatajování) jmen lékařů, kteří se stížností zabývají. Oporu v zákoně nenalzáme taky pro zastavení vyřizování stížnosti, pokud již stejný případ vyřizuje jiný orgán. Nejednotný je také postup úřadů, při ustanovování znaleckých komisí, což má za následek průtahy v řízení.

Jak je vidět, proces vyřizování stížností na poskytovanou zdravotní péči může být postižen řadou vad. Ze zpráv veřejného ochránce práv je očividné, že k těmto pochybením nezřídka dochází. Můžeme proto jen doufat, že právní úprava vyřizování stížností na poskytovanou lékařskou péči, která by měla být součástí připravovaného zákona o zdravotnických službách, situaci vylepší. I bez tohoto zákona by však měly správní orgány změnit svou praxi a postupovat při prošetřování stížností tak, aby nedocházelo k oslabení důvěryhodnosti jejich závěrů. Dojde-li pacient k závěru, že jeho stížností se úřad řádně zabýval, mohou výsledky šetření úřadu, potvrzující správnost dodržení postupu léčby napomoci k obnovení důvěry mezi lékařem a pacientem.¹⁶

Literature:

- Červená, K.: Stížnosti pacientů a správní řád. Zdravotnictví a právo, č. 6, 2010, ISSN 1211 - 6432.
- Podnět k veřejnému ochránci práv sp. zn.: 484/2006/VOP/EH. In Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006. [online].

2009 [cit. 2010-04-22]. Dostupná z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnnazprava_VOP_2008.pdf>.

¹⁵ § 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.

¹⁶ Podnět k veřejnému ochránci práv sp. zn.: 2213/2003/VOP/EH 2004. In Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2007 [cit. 2010-04-22]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnnazprava_VOP_2004.pdf>.

Kancelář veřejného ochránce práv, 2007 [cit. 2010-04-22]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_s_nemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2006.pdf>.

- Podnět k veřejnému ochránci práv sp. zn.: 3749/2003/VOP/PM. In Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2007 [cit. 2010-04-22]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_s_nemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2004.pdf>.

- Viz např. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008 [cit. 2010-04-22]. Dostupná z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_s_nemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2007.pdf>.

Contact – email

Katerina.cervena@centrum.cz