

DISCIPLINÁRNÍ ŘÍZENÍ U ČESKÉ LÉKAŘSKÉ KOMORY

KATEŘINA ČERVENÁ

Právnická fakulta Masarykovy Univerzity

Abstract in original language

Příspěvek pojednává o disciplinárním řízení České lékařské komory. V současnosti disciplinární řízení probíhá téměř výlučně na základě disciplinárního řádu, který je vydáván Českou lékařskou komorou a je považován za vnitrostavovský předpis. Tato koncepce není v souladu se zásadou vedení správního řízení na základě zákona. Vzhledem k tomu, že téměř žádná pravidla pro vedení řízení nejsou obsažena v zákoně o České lékařské komoře, dochází autorka k závěru, že by se měl aplikovat správní řád, což by se významně a pozitivně odrazilo také v postavení pacienta.

Key words in original language

Česká lékařská komor, správní řád, pacient, zásada zákonnosti.

Abstract

The paper deals with a disciplinary proceeding of the Czech Medical Chamber which is a professional organization of medical doctors in the Czech Republic. The disciplinary proceeding is regulated only by a statute created by the Czech Medical Chamber itself. This conception is contrary to principle of legality of administrative procedure. Almost no rules are included in the Act on Czech Medical Chamber. Therefore, we can conclude that it's necessary to apply the Code of Administrative Procedure which will be positively reflected in patients' rights.

Key words

Czech Medical Chamber, Code of Administrative Procedure, patient, principle of legality.

Jednou¹ z možností, jak může pacient řešit svou nespokojenost s poskytovanou lékařskou péčí, je podání stížnosti k České lékařské komoře (dále jen ČLK). Pacienti se k tomuto způsobu řešení neshod s lékaři uchylují poměrně často. Vyřizování stížností pacientů či případné disciplinární řízení, které může být v důsledku podané stížnosti zahájeno, je však v současnosti opředeno řadou problémů, kterých si všímají jak pacienti, tak samotní lékaři. Ti poukazují

¹ Příspěvek byl zpracován na základě rigorózní práce autorky - Červená, K.: Stížnosti pacientů na poskytovanou zdravotní péči. Rigorózní práce. Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2011.

například na to, že odůvodnění disciplinárních rozhodnutí bývají nepřesvědčivá a někdy dochází také k nesprávnému poučení o opravných prostředcích.² Lékaři i pacienti upozorňují na nepřiměřenou délku vyřizování stížností. Pacienti si dále stěžují na to, že o průběhu řízení nejsou dostatečně informováni, není jim umožňováno nahlížet do disciplinárního spisu a ani se nemohou seznámit s odbornými posudky zpracovanými pro účely disciplinárního řízení. Z velké části tak nespokojenost pacientů souvisí s procesním postavením pacienta během řízení. Disciplinární řád, stavovský předpis ČLK, obsahuje poměrně rozsáhlou úpravu vyřizování stížností a tím pádem předurčuje postavení pacienta v disciplinárním řízení. Naproti tomu zákon o ČLK je velmi stručný. Obsahuje zmocnění komore k dohledu nad činností svých členů³, k řešení stížností⁴ a uplatňování disciplinárních pravomocí⁵. Co se týče samotného průběhu řízení, zákon pouze zmocňuje k rozhodování příslušné orgány,^{6, 7, 8} určuje druh a výši ukládaných sankcí^{9, 10} a upravuje způsob podávání opravných prostředků¹¹. Nabízí se otázka,

2 Mach, J.: Trestní, nebo disciplinární řízení? Co přinesl seminář předsedů revizních komisí a čestných rad OSL ČLK. *Tempus Medicorum*, 2009, č. 10, s. 22.

3 § 2 odst. 1 písm. a): Komory dbají, aby členové komor vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komor.

4 § 2 odst. 2 písm. e): Komory jsou oprávněny řešit stížnosti na výkon povolání svých členů v rozporu s odstavcem 1 písm. a).

5 § 2 odst. 2 písm. f): Komory jsou oprávněny uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem.

6 § 14 odst. 2: Revizní komise okresního sdružení podává návrh na zahájení disciplinárního řízení.

7 § 18 odst. 1: Čestná rada komory vykonává disciplinární pravomoc vůči všem členům komory.

8 § 13 odst. 1: Čestná rada okresního sdružení vykonává disciplinární pravomoc vůči jeho členům.

9 § 13 odst. 3: Čestná rada okresního sdružení může uložit za porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 tohoto zákona jako disciplinární opatření a) důtku, b) pokutu od 2000 do 20 000 Kčs.

10 § 18 odst. 3: Čestná rada komory může uložit za závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona jako disciplinární opatření a) pokutu od 3000 do 30 000 Kčs, b) podmíněné vyloučení z komory, c) vyloučení z komory.

11 § 13 odst. 4: Proti písemnému rozhodnutí čestné rady okresního sdružení o uložení disciplinárního opatření může člen, kterému bylo disciplinární opatření uloženo, podat opravný prostředek do patnácti dnů od jeho doručení. § 13 odst. 5: „O opravném prostředku rozhoduje čestná rada komory, která

zda je takováto stručná zákonná úprava v pořádku. Je řízení, v rámci kterého mohou být ukládány i značně vysoké sankce a které probíhá téměř výhradně na základě disciplinárního řádu, v souladu se zásadou zákonnosti? Pokud není, kterým předpisem by se měla ČLK při udělování sankcí řídit? zodpovězení těchto otázek je důležité jak z pohledu lékaře, který může být v disciplinárním řízení potrestán, tak z pohledu pacienta a jeho procesního postavení. Jejich zodpovídáním se bude zabývat tento příspěvek.

Nedostatečná procesní úprava disciplinárních řízení je vlastní mnoha profesním komorám.¹² Konkrétně na problém disciplinárního řádu ČLK upozornil také Nejvyšší správní soud, který se zabýval otázkou, zda mohl v disciplinárním řízení rozhodovat „senát“ čestné rady ČLK (tak jak to stanovuje disciplinární řád), i když zákon o ČLK „senát“ vůbec nezmiňuje a k rozhodování zmocňuje čestnou radu ČLK jako celek. Nejvyšší správní soud se při posuzování tohoto problému nemohl vyhnout otázce, do jaké míry se disciplinární řád „při úpravě procesních pravidel disciplinárního řízení pohybuje secundum legem a do jaké míry jsou jeho pravidla praeter legem či dokonce contra legem.“¹³ V uvedeném případě rozhodl, že „zákon neupravuje ‘senát’ Čestné rady Komory a nesvěřuje mu eo ipso ani výkon žádných veřejněmocenských oprávnění. Pokud je takový orgán Komory vytvořen pouze na základě disciplinárního řádu Komory coby vnitřního předpisu, pak v tomto rozsahu jde disciplinární řád nad rámec zákona (praeter legem).“¹⁴ Rozhodoval-li tedy „senát“ Čestné rady ČLK a nikoliv celá Čestná rada ČLK, byl tento postup „zjevně nezákonný“.

I když v uvedeném případě Nejvyšší správní soud nepřezkoumával zákonnost disciplinárního řádu v abstraktním slova smyslu, poukázal na to, že jeho věcná působnost byla „poměrně nedostatečně vymezena“, protože zákon o ČLK „v žádném ze svých ustanovení neuvádí, v jakém poměru je tento vnitřní předpis k zákonné úpravě disciplinárního řízení, resp. co má být jeho obsahem a jaká ustanovení zákona má disciplinární řád provádět.“¹⁵

přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí nebo zruší. Zruší-li čestná rada komory napadené rozhodnutí, je čestná rada okresního sdružení vázána právním názorem čestné rady komory.“

12 Upozorňují na to např. Mates, P., Mazanec, M.: Disciplinární správní delikty. Právník, 1997, č. 7, s. 614.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 74/2010.

14 Tamtéž.

15 Tamtéž.

V souvislosti s disciplinárním řádem zákon o ČLK určuje orgán, který disciplinární řád schvaluje¹⁶, členům komory stanovuje povinnost řád dodržovat¹⁷ a samotné komoře dohlížet na jeho dodržování.¹⁸ Vymezení věcného rozsahu disciplinárního řádu, však nalezneme až v něm samotném.¹⁹ Tato konstrukce se, jak již poukázal Nejvyšší správní soud, nejeví jako šťastná.

Vede nás to zpátky k otázce, zda je disciplinární řízení ČLK vedené pouze na základě disciplinárního řádu a nikoliv na základě zákona, v pořádku. Nejvyšší správní soud poukázal na chybějící zákonné zmocnění k úpravě rozhodovací pravomoci. Problém tak lze vytušit i u jiných procesních institutů a postupů, a jak už NSS naznačil, také u celého disciplinárního řádu.

Je možné se domnívat, že vydávání rozhodnutí, které je navíc rozhodnutím o vině a následné sankci v řízení upraveném pouze disciplinárním řádem, není v souladu se základní zásadou, na níž je postaveno celé fungování veřejné správy – se zásadou zákonnosti. Podstatou této zásady, vyjádřené jak v Ústavě²⁰, tak Listině základních práv a svobod²¹, je požadavek, „aby státní moc byla uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a stanoví tak nejen záruku proti zneužití státní moci, ale též nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování“.²² V rovině správněprávního trestání se tento požadavek následně projevuje tak, že „zjištění, zda byl spáchán správní delikt, kdo je jeho pachatelem, a rozhodnutí o potrestání pachatele, vyžaduje, aby byl zákonem stanoven náležitý postup.“²³

16 Na základě § 15 odst. 2 písm. a) zákona o ČLK je disciplinární řád schvalován sjezdem delegátů ČLK.

17 § 9 odst. 2 písm. b) zákona o ČLK.

18 § 2 odst. 1 písm. a) zákona o ČLK.

19 § 1 disciplinárního řádu: „Disciplinární řád upravuje postup orgánů České lékařské komory... , práva a povinnosti účastníků disciplinárního řízení, úkony, které s disciplinárním řízením bezprostředně souvisejí tak, aby bylo spolehlivě zjištěn skutkový stav věci a bylo zajištěno spravedlivé posouzení podané stížnosti nebo podnětu... , jejichž řešení náleží do působnosti komory. Dále disciplinární řád upravuje postup ve smířím řízení...“

20 čl. 2 odst. 3 Ústavy.

21 čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

22 Mates, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 96.

23 Tamtéž.

Ústava i Listina základních práv a svobod sice „mluví výslovně jen o státní moci, nicméně zejména s ohledem na postavení státu jakožto základního tvůrce práva, od jehož normotvorné činnosti jsou v zásadě tak či onak odvozeny kompetence veškerých orgánů veřejné moci (státních i nestátních), je třeba tato ustanovení vztahovat na jakoukoliv veřejnou moc..., která je vykonávána jak orgány státu, tak orgány jiných nestátních vykonavatelů veřejné správy.“²⁴

Není tedy pochyb o tom, že se tato zásada vztahuje také na činnosti ČLK, která jako samosprávná korporace vykonává veřejnou správu. Pokud tedy ČLK chce udělovat sankce, měla by tak činit na základě zákona.

Aplikace správního řádu

O tom, jaká je povaha předpisů zájmové samosprávy, neexistuje mezi odbornou veřejností stále jednoznačná shoda.²⁵ Nevyřešená je zejména otázka, zda je možno předpisy zájmové samosprávy považovat za předpisy právní či nikoliv. Tato otázka může být v mnoha ohledech zásadní, v námi řešené situaci se však jedná o otázku nepodstatnou. Ať již má totiž disciplinární řád povahu právního předpisu či např. povahu předpisu interního, je evidentní, že se nejedná o zákon a zásada zákonnosti tak nemůže být naplněna.

Úprava disciplinárního řízení by mohla být obsažena – jako je tomu je např. v případě kárného řízení u advokátní komory a zákona o advokacii – přímo v zákoně o ČLK. Tak tomu ale bohužel není. Nezbyvá proto než se zabývat otázkou, který jiný předpis by měly orgány ČLK při uplatňování svých disciplinárních pravomocí aplikovat. Samozřejmě se nabízí základní předpis upravující procesy ve veřejné správě, správní řád.

Jednou z nejvýznamnějších změn, kterou přineslo přijetí nového správního řádu, je zcela odlišná úprava rozsahu jeho působnosti, kdy došlo k značnému rozšíření okruhu orgánů, na jejichž postupy se správní řád vztahuje. Správní řád tak nyní „upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.“²⁶

24 Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha. Polyglon, 2006, s. 57.

25 Nejpodrobněji se povahou stavovských předpisů zabývá prof. Sládeček, který shrnuje relevantní názory a sám stavovské předpisy za předpisy právní nepovažuje. Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130.

26 § 1 odst. 1 správního řádu.

„Právníckými osobami vykonávající působnost v oblasti veřejné správy jsou především veřejnoprávní korporace²⁷, jimiž jsou zejména profesní komory zřízené zvláštními zákony.“²⁸ S účinností nového správního řádu se proto správní řád vztahuje také na rozhodování profesních komor, a tedy i na rozhodování ČLK.²⁹³⁰

Rozhodnutí o udělení disciplinární sankce je rozhodnutím, které „zakládá, mění, nebo ruší práva“. Jako takové je výsledkem správního řízení, což potvrzuje svou konstantní judikaturou také Nejvyšší správní soud³¹. Aplikována by teda měla být zejména ustanovení správního řádu, která se vztahují k správnímu řízení.

Závěr

Dojdeme-li k závěru, že by řízení o udělení sankce vedené ČLK mělo být ovládáno zásadou zákonnosti, nezbyvá než připustit, že současný způsob disciplinárních řízení, které jsou vedeny pouze na základě disciplinárního řádu, nejsou s touto zásadou v souladu. I přesto, že zákon o ČLK neobsahuje téměř žádná procesní ustanovení, která by upravovala disciplinární řízení, existuje zákon, který by bylo možné a vhodné aplikovat. Tímto zákonem je správní řád. Z pohledu pacienta, kterého při vyřizování stížností tíží zejména v úvodu zmiňované

27 Podle rozhodnutí Městského soudu v Praze (SJS 90/2004) je „profesní komora veřejnoprávní korporací vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky)…”

28 Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha. Polyglon, 2006, s. 28.

29 Na rozhodování některých profesních komor (např. komory advokátní) se vztahoval již starý správní řád. Bylo to však vždy na základě odkazů obsažených ve zvláštních zákonech. Mnohé zákony o komorách (mezi nimi i zákon o ČLK) však vztah ke správnímu řádu vůbec neupravovala a správní řád se tak díky své působnosti omezené pouze na státní správu na rozhodování komor nevztahoval. Viz Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha. Polyglon, 2006, s. 28 a násl.

30 Ministerstvo vnitra, Poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 54 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007. Vztah správního řádu na rozhodování České stomatologické komory v disciplinárním řízení. Dostupné z: <http://www.google.cz/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fzaver-54-pdf.aspx&ei=SvBwTvoJx-LhBNiQkJcJ&usg=AFQjCNHv4s0oyr84HRjhLyKXdLS2Dp81ow>. Uvedený závěr potvrzuje také judikatura, viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. 22 Ca 501/2006.

31 Viz např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 200, sp. zn. 4 Ads 59/2009, který mimo jiné popisuje, jaký je rozdíl mezi tzv. předběžným a disciplinárním řízením podle disciplinárního řádu.

průtahy a nemožnost domoci se posudků zpracovávaných ČLK, budou klíčová zejména ustanovení o lhůtách, o ochraně proti nečinnosti a o nahlížení do spisu, jejichž aplikaci může významně přispět k vylepšení postavení pacienta.

Literature:

- Červená, K.: Stížnosti pacientů na poskytovanou zdravotní péči. Rigorózní práce. Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2011.
- Mach, J.: Trestní, nebo disciplinární řízení? Co přinesl seminář předsedů revizních komisí a čestných rad OSL ČLK. *Tempus Medicorum*, 2009, č. 10.
- Mates, P., Mazanec, M.: Disciplinární správní delikty. *Právník*, 1997, č. 7.
- Mates, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000.
- Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha. Polyglon, 2006.
- Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4.

Contact – email

Katerina.cervena@centrum.cz