

## **Zákonnosť rozhodovania ÚDZS.**

(Právne postavenie zamestnancov)

Na to, aby sme svoju prácu vykonávali čo najlepšie, potrebujeme nielen ocenenie, ale aj pokoj a určité (i právne) istoty. Avšak rôzne nástrahy tzv. reformy zdravotníctva sa objavujú so železnou pravidelnosťou a následné legislatívne úpravy majú skôr paliatívny ako kuratívny charakter. Tiež sa zle robí pri pretrvávajúcej kriminalizácii prevažne lekárov, ktorú začal a eskaloval predchádzajúci minister zdravotníctva a ktorá pokračuje dodnes a som presvedčený, že za masovými odchodmi slovenských lekárov nestoja len ekonomické dôvody, ale aj strach. Mnohí sa obávajú, že sa dostanú do zorného poľa ÚDZS, nebudú sa môcť efektívne brániť a iba pasívne budú môcť sledovať, ako ÚDZS podáva na nich trestné oznámenie, čo nevyhnutne zasiahne do profesionálneho i osobného života. Konanie ÚDZS pri výkone dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou totiž vážne **narušuje právne postavenie zamestnancov** dohliadaných poskytovateľov a bolo by žiadúce zmeniť zákonnú úpravu výkonu dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou v zák. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou (pre túto časť ďalej len zákon). Neviem, ako to bolo v minulom roku, ale Správa o činnosti ÚDZS za rok 2006 uvádza, že **počet trestných oznámení podaných ÚDZS stúpol o 100%** oproti roku 2005. Pekný „úspech“.

Približne pred rokom ÚDZS začal vykonávať dohľad na OAIM, kde som pracoval ako primár. Bolo iróniou, že jediná sťažnosť počas môjho pôsobenia vo funkcii som obdržal dve hodiny po tom, ako som dal výpoveď. Nie je dôležité, o čom bola pacientova sťažnosť, ani to, že podľa protokolu o vykonanom dohľade „u dohliadaného subjektu neboli zistené nedostatky“. Podstata tkvie v tom, že z dôvodu ukončenia pracovného

pomeru som požiadal ÚDZS, aby mi protokol zaslal. Ten to odmietol s odvolaním sa na §45 ods.2 písm.c) zákona, kde je uvedené, že **protokol sa doručuje len dohliadanému subjektu**, t.j. zdravotníckemu zariadeniu. Ale §46 ods.2 uvádza, že dohliadaný subjekt a jeho **zamestnanci majú právo počas výkonu dohľadu**, najneskôr v čase oboznámenia sa s protokolom, **písomne sa vyjadriť k zisteniam osôb vykonávajúcich dohľad**. No nie je zrejmé, kto má toto právo zamestnancov zabezpečiť! Na prvý pohľad sa zdá, že zamestnávateľ, ale medzi povinnosťami dohliadaného subjektu (§46 ods.1) nie je žiadna povinnosť zamestnávateľa tomu zodpovedajúca. Ani medzi povinnosťami osôb vykonávajúcich dohľad (§45 ods.2) nie je žiadna, ktorá by tento problém riešila. Je však zjavné, že **realizáciu tohto práva zamestnancov počas výkonu dohľadu majú zabezpečiť práve osoby vykonávajúce dohľad, pretože len ony v priebehu dohľadu disponujú všetkými zistenými informáciami a môžu tieto zistenia poskytnúť zamestnancom, aby sa k nim mohli písomne vyjadriť**.

Keďže som mal na veci právny záujem, požiadal som teda bývalého zamestnávateľa o zaslanie protokolu, v čom mi vyhovel. Následne som požiadal ÚDZS o sprístupnenie zistených informácií, keďže som k nim nemal možnosť vyjadriť sa v čase výkonu dohľadu (okrem vyjadrenia k sťažnosti). Keďže zákon realizáciu prístupu zamestnanca k zisteniam osôb vykonávajúcich dohľad špeciálne nerieši, §77 ods.1 umožňuje použitie zák. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej Správny poriadok). Takže vo svojej žiadosti som sa odvolával na §14 a nasl. Správneho poriadku, ktoré upravujú postavenie účastníka konania a §23, ktorý upravuje nazeranie do spisov. A tu má ÚDZS diametrálne iný postoj. **ÚDZS absolútne neakceptuje postavenie zamestnanca ako účastníka konania** (s právami a povinnosťami) a odmieta v tomto prípade použiť Správny poriadok ako všeobecný právny predpis! ÚDZS aplikuje Správny poriadok pri výkone

dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou veľmi reštriktívne, čo je podľa mňa neakceptovateľné. Ide totiž o to, že nie poskytovateľ, ale práve **zamestnanec, fyzická osoba sa v časti prípadov práve z iniciatívy ÚDZS stáva subjektom trestného konania** – obvineným, obžalovaným a možno aj odsúdeným. A takejto osobe akokoľvek brániť v prístupe k spisom (čo patrí medzi práva účastníka konania) obsahujúcim zistenia o dohľade, ktoré môžu viesť nielen k trestnému stíhaniu, ale môžu svedčať aj v jej prospech (správy od iných poskytovateľov, vyjadrenia konzultantov, výpovede prípadných svedkov a pod. – t.j. zistenia, ku ktorým zákon priznáva právo vyjadriť sa), pokladám za **vážne porušenie práv a právom chránených záujmov fyzických osôb v konaní pred štátnym orgánom**.

Keďže som sa dostal do zorného poľa ÚDZS práve pre posúdenie, či bola zdravotná starostlivosť poskytnutá správne, bol som nútený detailnejšie sa pozrieť do zákona, **čo to vlastne je – správne poskytnutie zdravotnej starostlivosti?** Rozhodnutie ÚDZS o správnosti poskytnutej starostlivosti nemusí mať len deklaratórny, ale aj koštitutívny charakter, t.j. nielen konštatuje, či bola zdravotná starostlivosť poskytnutá správne, ale súčasne sa môže konštituovať nový právny vzťah, zvyčajne z porušenia práva, napr. pokuta poskytovateľovi, pracovnoprávne následky voči zamestnancom, začatie trestného stíhania. Takže som chcel byť pripravený, ak by náhodou ÚDZS našiel nejaké formálne pochybenie, dal by môjmu zamestnávateľovi pokutu a toho by napadlo, že mi uloží povinnosť nahradiť škodu (údajne to tak manažmenty niektorých nemocníc robia). Lebo ak by k tomu došlo, tento spor so zamestnávateľom by musel riešiť súd. Pretože aj poskytovateľ sa môže brániť proti rozhodnutiu ÚDZS a nie rovno inkasovať pokutu od svojich zamestnancov. Každý sa môže obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený (čl.46 ods.2 Ústavy).

ÚDZS ako štátny orgán môže konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl.2 ods.2 Ústavy). Podľa zák. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti a službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti sú poskytovatelia a zdravotnícki pracovníci povinní poskytovať zdravotnú starostlivosť **správne**, to znamená, že sú **povinní vykonať všetky zdravotné výkony na správne určenie choroby so zabezpečením včasnej a účinnej liečby** s cieľom uzdravenia osoby alebo zlepšenia jej stavu pri zohľadnení súčasných poznatkov lekárskej vedy. (§4 ods.3) Ale **čo znamená „všetky zdravotné úkony“**? Nie je šťastné ani obvyklé, aby bolo v právnom predpise tak neurčito, vecne i rozsahom, vymedzenie povinností osôb ako v uvedenom §4. A zdravotnícky pracovník nie je povinný len zisťovať, **aké všetky zdravotné výkony musí vykonať**. Podľa etického kódexu, nachádzajúceho sa v prílohe č.4 zák. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách, k povinnostiam pri výkone povolania podľa ods.8 patrí aj to, že **nesmie ordinovať neúčelné diagnostické, liečebné a ani iné výkony**.

ÚDZS musí konať a rozhodovať len spôsobom a v rozsahu, ktorý určuje zákon. Podľa §18 ods.1 písm.b) zákona ÚDZS vykonáva dohľad nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti tým, že dohliada na správne poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ako ju určuje zák. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti. Ak by sa mal ÚDZS držať len vágnych ustanovení **o poskytnutí všetkých (možných) výkonov a zdržaní sa (možno) neúčelných výkonov**, nevyhnutne by sa stal orgánom svojvôle bez pevných pravidiel. Chvalabohu, práve **zák. 576/2004 Z.z.** (pre túto časť ďalej len zákon) **rieši, podľa akých ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov má ÚDZS rozhodovať o správnosti poskytnutej zdravotnej starostlivosti.**

Pod zdravotným výkonom sa rozumie ucelená činnosť zdravotníckeho pracovníka a **základná jednotka** poskytovania zdravotnej starostlivosti (§2 ods.2). Súhrnom všetkých zdravotných výkonov vzniká **katalóg zdravotných výkonov** (§3 ods.1), ktorý vydáva vláda SR nariadením (§3 ods.10) – nar. vlády 776/2004 Z.z. A v prílohe č.1 zákona sa nachádza **zoznam chorôb**. Určité zdravotné výkony z katalógu a zásady ich použitia pri konkrétnej chorobe tvoria **zoznam zdravotných výkonov indikovaných pri jednotlivých chorobách, ktorých použitie predstavuje nevyhnutný predpoklad na správne poskytnutie zdravotnej starostlivosti!** Podľa §3 ods.11 zoznam zdravotných výkonov tiež vydáva vláda SR nariadením. Že vláda nespĺnila túto zákonom danú povinnosť a ani nenavrhol zmeny zákona, **neoprávňuje ÚDZS aby legislatívnu úlohu príslušnú vláde prevzal na seba**. V právnom štáte je neakceptovateľné, aby (ne)rozhodnutie vlády bolo nahrádzané názorom osôb prizvaných úradným poverením (konzultantov). Existencia tohto stavu však vysvetľuje, prečo ÚDZS nevyužíva znaleckú činnosť, ako umožňuje správny poriadok (§36) i zák. 382/2004 Z.z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch (§2 ods.2). V §17, ktorý hovorí o znaleckom posudku, sa v ods.6 okrem iných náležitostí uvádza, že v závere znalec **odcituje otázky zadávateľa a uvedie na ne stručné odpovede. Znalec totiž nie je oprávnený riešiť právne otázky a vykladať zákon**. Určitú skutočnosť môže len posúdiť prípadne objasniť, nie ju vytvoriť (napr. liekopis vydá ŠÚKL, ale správnosť aplikácie lieku zhodnotí znalec). Nedovolím si prejudikovať rozhodnutie akéhokoľvek súdu, ale mám za to, že sú splnené predpoklady, aby zákonnosť niektorých rozhodnutí ÚDZS mohol preskúmať súd.

Do ďalších konsekvencií (napr. možnosť prerušenia trestného konania podľa §283 ods.5 trestného poriadku) už zachádzať nejdem. Či je v súlade

s Ústavou, že katalóg výkonov vydala vláda nariadením, hoci máme rozhodnutia Ústavného súdu (5/94 a 7/94), ktoré konštatovali, že Liečebný poriadok nemôže vydať vláda nariadením, ale musí mať formu zákona (prílohu č.1 zák. 98/1995 o Liečebnom poriadku tvoril zoznam výkonov, ktoré sú indikované zo zdravotných dôvodov), alebo či možno použiť protokol o dohľade ako dôkaz v trestnom konaní, ak by bola spochybnená jeho zákonnosť - to už závisí od konkrétnych okolností.

*Miroslav Pavlák, Zdravotnícke noviny 28/2008, uverejnené pod názvom: „Zákonnosť rozhodovania Úradu pre dohľad“.*