

**Správa o zistených nedostatkoch pri vybavovaní sťažností
Slovenskou lekárskou komorou**

Spracoval: JUDr. Zsolt Varga

Bratislava, 20. jún 2023

Zadaním pre spracovanie predloženej správy bola požiadavka prezidenta Slovenskej lekárskej komory (ďalej aj ako „Komora“ a „SLK“) na vyhodnotenie postupu SLK pri vybavovaní sťažností na poskytovanie zdravotnej starostlivosti. Slovenská lekárska komora je samosprávna stavovská organizácia s pôsobnosťou na celom území Slovenskej republiky. Postavenie a činnosť Komory upravuje zákon č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o poskytovateľoch“).

Úlohou Komory je okrem iného v zmysle ustanovenia § 49 ods. 2 písm. i) „riešenie podnetov, návrhov a sťažností na poskytovanie zdravotnej starostlivosti. Pri vybavovaní sťažností fyzických osôb a právnických osôb (ďalej len „sťažovatelia“) postupuje SLK v zmysle zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach (ďalej len „zákon o sťažnostiach“).

V zmysle § 60 ods. 1 zákona o poskytovateľoch je kontrolným orgánom komory Kontrolný výbor komory (ďalej aj ako „KV SLK“), do ktorého kompetencií patrí aj rozhodovanie o sťažnostiach a v prípade ich opodstatnenosti, podáva návrh na začatie disciplinárneho konania. Vybavovanie doručených sťažností vykonával zamestnanec Sekretariátu SLK a právnym garantom bola advokátska kancelária. Pri spracovaní správy sme vychádzali z poskytnutej listinnej a elektronickej dokumentácie, ako aj z rozhovorov so zamestnancami Sekretariátu SLK, členmi KV SLK a Disciplinárnej komisie SLK.

Prijímanie sťažností a ich (absentujúca) evidencia

Sťažnosti sú doručované buď priamo na adresu Sekretariátu SLK alebo na jeho regionálne pracoviská (ďalej len „RLK“). Komora získava sťažnosti buď priamo od sťažovateľov alebo postúpením od iných orgánov verejnej správy (najčastejšie od úradov samosprávnych krajov alebo Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou). Sťažnosti sú doručované v písomnej podobe poštou, elektronicke na e-mailové adresy Komory alebo do elektronickej schránky prístupnej po zadaní prihlasovacích údajov na elektronickom portáli verejnej správy (www.slovensko.sk).

Spracovanie správy komplikovala skutočnosť, že SLK nemá vytvorenú osobitnú evidenciu doručených, ani vybavených sťažností, čo je v rozpore s § 10 ods. 1 zákona o sťažnostiach¹. Nie je možné spoľahlivo ustáliť, kedy a koľko sťažností bolo doručených SLK, akými sťažovateľmi, proti ktorým lekármi smerovali a ani spôsob akým boli vybavené. Po konfrontovaní zamestnanca s absenciou evidencie začiatkom mája 2023 bola spracovaná čiastková evidencia len za obdobie od 10/2022, ktorá tvorí Prílohu č. 1 tejto správy. Aj táto evidencia sa neskôr ukázala ako neúplná a nemožno z nej vychádzať! Počas spracovania správy sme zistili, že sťažnosti boli uložené vo viacerých šanónoch, pričom neboli usporiadané jednotne podľa dátumu doručenia a ani iného kritéria, ktoré by umožňovalo prehľadné vyhľadávanie v agende. Časť sťažností, ktoré boli odstúpené na jednotlivé KV RLK boli uložené v osobitných šanónoch v skrini na Sekretariáte SLK, časť je uložená v archíve. V súčasnosti prebieha snaha o rekonštrukciu evidencie aspoň za rok 2022. Uvedené je dôležité z hľadiska prípadného dodatočného splnenia zákonnej povinnosti upovedomiť sťažovateľa o spôsobe vybavenia sťažností.

Ďalšia časť dokumentácie súvisiacej so sťažnosťami sa nachádzala v pracovnej e-mailovej schránke zamestnankyne. Kontrolu komplikovalo aj to, že chýba elektronická evidencia zasadnutí KV SLK a Disciplinárnej komisie SLK vrátane zápisníc z rokovaní týchto orgánov. Kontrola úplnosti zápisníc z KV SLK z predchádzajúceho volebného obdobia nebola predmetom kontroly.

Následnou kontrolou dokumentácie (sťažností, príloh k sťažnostiam, zachovanej písomnej komunikácie medzi sťažovateľmi a zamestnankyňou sekretariátu a zamestnancami advokátskej kancelárie) boli zistené závažné nedostatky, výber ktorých je uvedený v Prílohe č. 2.

¹§ 10 ods. 1 Orgány verejnej správy sú povinné viesť centrálnu evidenciu sťažností podľa tohto zákona (ďalej len „evidencia“) oddelene od evidencie ostatných písomností. Evidencia musí obsahovať najmä tieto údaje:

- a) dátum doručenia a dátum zapísania sťažnosti, opakovanej sťažnosti a ďalšej opakovanej sťažnosti,
- b) údaje podľa § 5 ods. 2,
- c) predmet sťažnosti,
- d) dátum pridelenia sťažnosti na vybavovanie a komu bola pridelená,
- e) výsledok prešetrovania sťažnosti,
- f) prijaté opatrenia a termíny ich splnenia,
- g) dátum vybavenia sťažnosti, opakovanej sťažnosti alebo odloženia ďalšej opakovanej sťažnosti,
- h) výsledok prekontrolovania predchádzajúcej sťažnosti alebo prešetrovania opakovanej sťažnosti,
- i) dátum postúpenia sťažnosti orgánu príslušnému na jej vybavenie,
- j) dôvody, pre ktoré orgán verejnej správy sťažnosť odložil,
- k) poznámku.

Najčastejšie nedostatky pri vybavovaní sťažností, ktoré sme zistili sú:

Absencia formalizovaných pravidiel

Bolo zdokumentované, že poverený zamestnanec nemal osvojené ani základné pravidlá postupov pri vybavovaní sťažností (kompetencie pracovníka sekretariátu, kompetencie predsedu KV SLK a kompetencie KV SLK, kompetencie KV RLK), pri vybavovaní sťažnosti bol typický voluntarizmus najmä pri vybavovaní neúplných sťažností (v rozpore s § 6 ods. 2 zákona o sťažnostiach pri typovo rovnakých nedostatkoch sa postupovalo rôzne a často neadekvátne), zistili sa nedostatky v uchovávaní dôležitej dokumentácie (napr. doručeníek). Zamestnanec nepostupoval podľa formalizovaných interných pravidiel pre vybavovanie sťažností, ktoré by zároveň explicitne určovali postup pri vybavovaní sťažností a lehoty a postup pre ich predloženie KV SLK, ale na základe ústnych alebo mailových pokynov advokátskej kancelárie. Smernica o postupe pri vybavovaní sťažností totižto neexistuje! Uvedené je v rozpore s ustanovením § 11 ods. 1 druhá veta zákona o sťažnostiach².

Nesprávne poučenie o nedostatkoch sťažnosti

Kontrolou boli zistené prípady, v ktorých boli sťažovatelia nesprávne poučení o odstránení formálnych nedostatkov sťažností alebo neboli poučení vôbec (*sťažnosť č. 11, sťažnosť č. 12*). Napríklad v prípadoch e-mailom doručených sťažností sa sťažovatelia štandardne vyzývajú na doplnenie vlastnoručného podpisu, akceptuje sa aj skenom zaslaná podpísaná sťažnosť. V niektorých prípadoch došlo k odstúpeniu veci na šetrenie KV RLK napriek tomu, že sťažovateľ nebol vyzvaný na doplnenie podpisu sťažnosti (*napr. sťažnosť č. 3*, sťažnosť č. 6, zhodou okolností v oboch prípadoch išlo o sťažnosti podané organizáciami štátnej správy*). V iných prípadoch boli sťažovatelia vyzývaní na doplnenie sťažnosti z dôvodu údajnej nezrozumiteľnosti, pričom sťažnosť bola zrozumiteľná.

V jednom z kontrolovaných prípadov sme zistili odloženie sťažnosti bez výzvy po viac ako 30 dňoch. V spise chýba doručenka, nie je zrejmé, či bolo doručené odloženie sťažnosti. Dňa 16. augusta 2022 sťažovatelia doplnili sťažnosť o mená, priezviská a adresy sťažovateľov, následne dňa 14. septembra 2022 bola sťažovateľke zaslaná výzva na doplnenie skutkových

²§11 ods. 1 druhá veta: „Vybavovanie sťažností orgán verejnej správy upraví vnútorným predpisom.“

okolností (najmä času skutku). Vec bola následne opätovne odložená. Dňa 8. novembra 2022 bola vec odložená z dôvodu, že sťažnosť neobsahovala mená a adresy. Oznámenie o odložení sťažnosti bolo podpísané podpisovou pečiatkou, nie vlastnoručným podpisom predsedu KV SLK. Zároveň chýba doručka preukazujúca doručenie oznámenia o odložení sťažnosti. Dňa 14. novembra podali sťažovatelia opätovnú sťažnosť s uvedením adries, mien a podpisov sťažovateľov, ktorú Komora dňa 10. januára 2023 odložila z dôvodu absencie uvedenia času, kedy malo dôjsť ku skutkom. Rovnako chýba doručka. Vzhľadom na zmätočnosť sťažnosti bolo nanajvýš žiadúce vyzvať sťažovateľov na doplnenie sťažnosti. Dňa 19. januára 2023 bola zo strany Komory v tej istej veci odoslaná e-mailom sťažovateľom, v ktorom ich informuje, že KV SLK sa zaoberá ich sťažnosťou a že ich žiada o uvedenie dátumu, kedy sa skutok stal (sťažnosť č. 20).

Nepredloženie doručených sťažností Kontrolnému výboru SLK.

Prevažná väčšina doručených sťažností nebola prerokovaná ani len informatívne na zasadnutí KV SLK. O odložení sťažností rozhodoval podľa vyjadrenia zamestnankyne Sekretariátu SLK zástupca advokátskej kancelárie. Vo viacerých prípadoch sa v upovedomeniach o výsledku šetrenia výslovne uvádza, že vec prešetril Kontrolný výbor SLK, aj keď v skutočnosti vec nikdy nebola prerokovaná KV SLK (*napr. sťažnosť č. 1, sťažnosť č. 2, sťažnosť č. 6*).

Boli zdokumentované aj prípady zneužitia podpisovej pečiatky predsedu KV SLK (poverenia pre KV RLK aj upovedomenia o výsledku šetrenia)! Uvedené je v rozpore s § 60 ods. 2 písm. f) zákona o poskytovateľoch a ustanovením § 18 ods. 2 písm. h) štatútu SLK (*napr. sťažnosť č. 2, sťažnosť č. 5*).

Zlyhanie dohľadu a koordinácie s jednotlivými KV RLK

Sťažnosti odstúpené na prešetrovanie jednotlivým kontrolným výborom RLK sa zakladali do šanónov podľa RLK. Sťažnosti, ktoré sú vybavené ako odložené by sa mali nachádzať v skrini, pričom nie je spracovaná evidencia jednotlivých úkonov. Pri porovnaní prehľadu prípadov, ktoré boli prejednané na KV SLK v roku 2022 a 2023 a vecí odstúpených na prešetrovanie na KV RLK je zrejmé, že časť prípadov sa „stratila / zabudla“ na jednotlivých KV RLK a KV SLK o nich nedostal žiadne vyrozumienie o výsledku šetrenia a preto ich ani

nemohol prerokovať. U časti prípadov boli zo strany KV RLK zaslané na Sekretariát SLK oznámenia o výsledku šetrenia, ale poverený zamestnanec o výsledkoch šetrenia neinformoval predsedu KV SLK a ani ich nezaradil na rokovanie KV SLK!

Vzhľadom na krátku subjektívnu premlčaciu dobu (3 mesiace) vo všetkých týchto veciach nie je možné už podať návrh na disciplinárne stíhanie a to ani v prípade, pokiaľ by KV SLK zistil opodstatnenosť sťažnosti.

Počas finalizácie Správy bola na Sekretariát SLK doručená (7.7.2023) požiadavka na informácie o ďalšom postupe pri vybavovaní sťažností prešetrovaný na KV RLK KE za roky 2019, 2020, 2021, 2022. Už len samotná žiadosť demonštruje nefunkčné postupy v minulosti. Ak sa v roku 2023 požaduje informácia k 1 až 4 roky starým prípadom, je zrejmé, že doposiaľ o spôsobe vybavenia jednotlivých prípadov KV RLK neboli informované. Podrobnú analýzu stavu vybavenosti vykonáme ohľadom prípadov z roku 2022 a 2023. Zatiaľ sa dá zjednodušene uviesť, že nie ku všetkým prípadom sa na sekretariáte eviduje spis a KV SLK sa týmito prípadmi nezaoberal (*okrem tých najnovších z 06/2023*).

Závažné nedostatky z hľadiska vedenia spisovej agendy

Kontrolu stavu komplikovala aj absencia kompletizácie spisu a jeho žurnalizácie (týka sa všetkých spisov). Vo väčšine prípadov nekorešpondoval obsah spisu uvedený na spisovom obale so záznamami uloženými v spise. Pri kontrole sťažností sme zistili prípady, ktoré nemali vytvorené spisové obaly (*napr. sťažnosť č.3, sťažnosť č.4, sťažnosť č. 5*). V prípade sťažnosti č. 9 bol síce vytvorený spisový obal, no okrem sťažnosti, sa v ňom nenachádza žiaden záznam o vykonanej aktivite.

POZNÁMKA : Spisové obaly v rýchlosti s veľkým množstvom chýb v menách a dátumoch vyhotovené až po začatí kontroly (v polovici 05/2023) a týkajú sa len časti vecí za roky 2022 a 2023. Potvrdila to zamestnankyňa, ktorá pomáhala ich dodatočným vyhotovovaním.

V spisoch chýbajú dokumenty ako napríklad, oznámenie o spôsobe riešenia veci, či písomná komunikácia medzi sťažovateľmi a SLK (*napr. sťažnosť č. 6*). Vo viacerých prípadoch chýbajú v spise doručenky k zasielaným dokumentom poštou alebo aspoň podacie lístky k zásielkam. Po prevzatí agendy sťažností zastupujúcou zamestnankyňou Sekretariátu SLK boli na pracovisku nájdené desiatky nezaradených doručení.

Pri kontrole spisov sme zistili vo viacerých prípadoch chybné uvedené dátumy doručenia sťažností na spisových obaloch, čo môže mať dopad na správne vyhodnotenie premlčacej doby (vid'. napr. sťažnosť č. 6, sťažnosť č. 8, sťažnosť č. 9, sťažnosť č. 7).

Formalizmus alebo zrejma nesprávnosť pri hodnotení obsahu sťažností

V niekoľkých prípadoch poštou doručených sťažností, boli sťažností odložené z dôvodu neuvedenia adresy, hoci bola uvedená na obálke (vid'. napr. sťažnosť č. 9, sťažnosť č. 10) alebo dokonca boli evidované ako anonymné, hoci boli odosielatelia známi (vid'. napr. sťažnosť č. 12, sťažnosť č. 13).

V prípade sťažnosti č. 14 postúpenej Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, postupovala Komora v rozpore so zákonom, keď sťažnosť postúpenú na prešetrovanie vyhodnotila ako sťažnosť zaslanú na vedomie a následne vydala písomné Odloženie sťažnosti bez doručenia sťažovateľke s odôvodnením, že sťažnosť bola zaslaná na vedomie (vid'. Príloha č. 4). Sťažnosť obsahovala podstatné náležitosti a sťažovateľka mala a mohla byť upovedomená o spôsobe vybavenia sťažnosti. Rovnako ani v tomto prípade nebola sťažnosť prerokovaná KV SLK.

Nesprávnym vyhodnotením sťažností v zmysle obsahu došlo vo viacerých prípadoch k neprešetrovaniu sťažností, hoci nato neboli splnené dôvody (vid'. napr. sťažnosť č. 15, sťažnosť č. 3, sťažnosť č. 4, sťažnosť č. 5, sťažnosť č. 16, sťažnosť č. 6, sťažnosť č. 17).

Nesprávne vyhodnotenie sťažnosti ako nezrozumiteľnej, následkom čoho bolo odloženie sťažnosti (sťažnosť č. 3).

Sťažnosť je opodstatnená, zo spisu nie je možné určiť ďalší postup SLK, vo veci bolo možné konať (sťažnosť č. 4).

Nesprávne určený len jeden lekár. Nesprávnym postupom spočívajúcim v opakovanom doručovaní výzvy na vyjadrenie lekárovi došlo k premlčaniu, z toho dôvodu nebolo možné vec riešiť v disciplinárnom konaní (sťažnosť č. 5).

Sťažnosť bola nesprávne vyhodnotená. Z obsahu sťažnosti je zrejmé, že lekárka sa mohla dopustiť konania spočívajúcim v rozpore s povinnosťou zachovávať mlčanlivosť (sťažnosť č. 15).

Nesprávne vyhodnotený obsah sťažnosti ako nečitateľný a nezrozumiteľný. Vo veci bolo potrebné zistiť, či je lekár, proti ktorému sťažnosť smeruje, členom SLK a sťažovateľa vyzvať na doplnenie sťažnosti, resp. o doplnenie údajov, tak ako to SLK urobilo v iných prípadoch (*sťažnosť č. 16*).

Neodôvodnené opakované zasielanie výzvy na vyjadrenie lekárovi XX a jeho právnomu zástupcovi následkom čoho došlo k uplynutiu času a možnosti podať návrh na disciplinárne konanie (*sťažnosť č. 6*).

Neposkytnutie prvej pomoci na pohotovosti možno kvalifikovať ako konanie v rozpore so zákonom a etickým kódexom (*sťažnosť č. 17*).

Pri kontrole sme zistili aj prípady, kedy Komora nepostúpila sťažnosť kompetentnému orgánu na vybavenie, čo je rovnako v rozpore s § 9 zákona o sťažnostiach. (*vid'. napr. sťažnosť č. 18, sťažnosť č. 19*).

Úplný prehľad nedostatkov je prakticky nemožné spracovať vzhľadom na neexistujúci systém evidencie a roztrieštenosť archivácie agendy. V prílohe č. 2 sa nachádza tabuľka vybraných prípadov približne za obdobie od 10/2022 do 05/2023. Vo všetkých kontrolovaných prípadoch sťažností vytýkame rôzne vady a nedostatky v postupe, ktorý viedol k porušeniu práv sťažovateľov, práv dotknutých lekárov alebo sú dôvodom zmätočnosti konania. Zistený stav je možné hodnotiť ako **systemové zlyhania výkonu zákonných kompetencií SLK v oblasti prešetrovania sťažností s dopadom na nemožnosť výkonu disciplinárnej pôsobnosti SLK**.

Odporúčania

Pre lepšiu evidenciu sťažností a spôsobu ich vybavovania odporúčame prijať systémové opatrenia. Medzi ktoré patrí zavedenie elektronického evidenčného systému, ktorý bude obsahovať údaje minimálne v rozsahu uvedenom v ustanovení §10 ods. 1 zákona o sťažnostiach.

Zároveň odporúčame prijať internú smernicu, ktorá stanoví postup zamestnancov SLK pri vybavovaní sťažností od prijatia, až po prerokovanie v Kontrolnom výbore SLK, event. v Disciplinárnej komisii SLK aj s uvedením lehôt tak, aby ich márnym uplynutím nedošlo

k zmareniu povinnosti podať návrh na disciplinárne konanie do jedného roka odkedy sa stal skutok, ktorý je predmetom konania (objektívna lehota) a zároveň v lehote troch mesiacov, od kedy sa Komora o skutku dozvedela (subjektívna lehota).

Zamestnanci oprávnení na vybavovanie sťažností majú byť za účelom správneho postupu pri práci dôsledne preškolení zo zákona o sťažnostiach, zákona o poskytovateľoch a zákona č. 18/2018 Z.z. o ochrane osobných údajov, tak aby svojim konaním, resp. nekonaním, nepoškodzovali sťažovateľov na ich právach a tiež, aby dbali na dobré meno a povesť SLK, ktoré môže byť nesprávnym postupom pri vybavovaní sťažností, poškodené. Z hľadiska personálnych potrieb pre zabezpečenie riadneho výkonu pôsobnosti SLK pri vybavovaní agendy sťažností a riadneho zabezpečenia výkonu pôsobností KV SLK a DK SLK je nutné prijať do pracovného pomeru interného právnik, ktorý bude mať okrem iného na starosti aj metodické riadenie a zabezpečovanie tejto agendy.