

P o s u d e k

na disertační práci JUDr. Lenky A r n o š t o v é „Právní postavení zdravotnických zařízení“

Práce je uvedena stručným historickým exkursem o vývoji právních úprav, poté se autorka věnuje postavení zdravotnických zařízení obecně (II.), následně podle jejich zřizovatelů, resp. zakladatelů či provozovatelů: Stát jako zřizovatel a zakladatel zdravotnických zařízení (III.), Kraj a obce jako zřizovatelé zdravotnických zařízení (IV.) Fyzické a právnické osoby (V.). Kapitola VI. je zaměřena na úhrady za poskytování zdravotní péče (VI.). Práce je ukončena Závěrem a celkově má 149 stran.

Autorka zvolila obtížné a aktuální téma. V práci psané především z pohledu práva je nesnadné odpovídat na otázky, týkající se právních forem zdravotnických zařízení, neboť většina odpovědí nutně přesahuje formálně právní hlediska. Od devadesátých let minulého století se vedou intenzivní spory o využití forem typových úprav (příspěvkové organizace, státní podniky, obchodní společnosti) v konkurenci k možnému koncipování právnické osoby sui generis, odpovídající, hypoteticky, lépe péči, resp. poskytovaným službám. Podržíme-li komplexnější pohled, a autorka to v práci činí, musíme přitom mít vždy na zřeteli vztahy minimálně třech subjektů: poskytovatele služeb, uživatele (pacienta), zdravotních pojišťoven. A k tomu požadavky na personál u poskytovatelů, výkon státní správy, včetně dozoru, kompetence samosprávných těles. Aktuálnost práce pak jen potvrdily a potvrzují diskuse o neuskutečněné reformě zdravotnictví z let 2007-8, jejímž cílem bylo, mimo jiné, celý systém změnit a zcela nově právně vybavit. Záměr se ukázal jako příliš ambiciózní, byl doslova nad fyzické možnosti. Návrhy zahrnovaly prakticky vše, od materiální úpravy (zdravotní služby, speciální zdravotní služby, veřejné zdravotní pojištění) až po institucionální sféru (zdravotnická zařízení, universitní nemocnice a universitní zdravotnická pracoviště, zdravotnická záchranná služba, zdravotní pojišťovny, dohled nad zdravotními pojišťovnami atp.). V našich poměrech je symptomatické, že na veřejnosti se nejvíce hovořilo právě o institucionálních vztazích a ovšem také o poplatcích, posléze byla materie natolik zpolitizována, že o ní, z hledisek čistě odborných, v určitém období takřka ztratilo smysl mluvit. Jak aktuálnost může také umocnit obtížnost. Je třeba autorce poděkovat, že se i v takové situaci rozhodla problémem zabývat.

Oceňuji, že vedle nezbytné analýzy platného stavu se v práci nezapomíná též na jeho hodnocení, případné srovnání se zahraničím i na návrhy de lege ferenda. Takto je např. obsírněji pojednáno o fakultních (universitních) nemocnicích v části III. (str. 46 an), o veřejném neziskovém ústavním zdravotnickém zařízení (str. 73 an), včetně důsledků nálezu Pl. ÚS 51/06, a samozřejmě též v Závěru práce. K některým partiím považuji za vhodné se blíže vyjádřit.

Začneme otázkou, zda daná oblast odůvodňuje zákonnou úpravu, která předepíše formy, které mohou být použity, a to buď tak, že je taxativně uzavře přiřazením vybrané formy určitým činnostem, nebo sice poskytne možnost výběru, nicméně omezenou. Nejde o nic nového, u některých činností bývá prostě právní forma subjektu předepsána (srov. např. bankovníctví). Jde jen o to, zda ve zdravotnictví najdeme dostatečně přesvědčivý důvod, a pokud ano, bylo by třeba ho přesněji vyjádřit. Měl by být také provázán s výkladem čl. 31 Listiny. A dále. Je zřejmé, že s ohledem na rozdíly ve zdravotní péči (v druzích či typech poskytovaných služeb) evidentně nelze vystačit s formou jedinou, jakýmsi unifikovaným zařízením. Jaké spektrum by tedy bylo vhodné? Je aktuální stav, v širší od příspěvkových organizací až po akciové společnosti, dlouhodobě udržitelný?

V pojednání o fakultních nemocnicích autorka uzavírá, že jejich „nová právní forma by měla mít charakter právnické osoby veřejnoprávního typu“ (str. 62 in fine, též Závěr). Oponuje tím návrhu předloženému v rámci výše zmíněné reformy, který volil akciovou společnost. Věcný záměr k tomu mj. poznamenal, že „okruh odchylek od obchodního zákoníku nebude rozsáhlý“(!), což vyvolávalo podezření, že předkladatelé si v této věci ještě neučinili zcela jasno. Jeden z argumentů byl však silný: akciová společnost je „osvědčenou formou“, důkladně a podrobně upravenou (včetně evropských norem). Úskalím ale byl už samotný přechod k nové podobě, ten byl u vládního návrhu velmi problematický. Na okraj: nesouhlasím s autorkou, když by do určité míry připustila použití zákona č. 92/1991 Sb., a to už jen s ohledem na jeho § 45 odst.1 – srov. str. 52 an. Obdobné potíže ale očekávejme, zvolíme-li, zatím tajemnou, osobu „veřejnoprávního typu“. Nejdříve se třeba vyhnout osudu před Ústavním soudem napadených ustanovení zákona č. 245/2006 Sb. Největší problém ale následuje, tím bude konstrukce nové právní osobnosti. Od úpravy požadujeme úplnost a vyváženost, aby subjekty vůbec mohly fungovat. Předmět nepřipouští ohrozit činnost, či ji omezit nebo snad dokonce znemožnit, nelze ani – a to i z dalších důvodů - spoléhat na periodické novelizace. Zatímco vládnímu návrhu mohlo být vytýkáno, že se pokouší za každou cenu vtěsnat složitý obsah do Prokrustova lože osvědčené formy, např. včetně snahy presentovat členy představenstva a dozorčí rady skoro jako zastupitele akcionářů, nad úvahou o osobě veřejnoprávní můžeme než pokrčit rameny, není-li blíže specifikována. Včetně takových institutů, jako jsou např. ručení za závazky, vícezdrojové financování, případné vynětí z působnosti insolvenčního zákona, zvláštní daňové úpravy, nástroje státu a universit apod. V této souvislosti mě napadá srovnání, byť pro odlišnost oblasti ne zcela korektní. Školský zákon s velkou slávou stvořil tzv. školskou právnickou osobu, formu budoucnosti. S výjimkou subjektů, které ji *musely* zvolit, zejména církve nebo svazky obcí, zůstala nevyužita a je okrajovou.

Honba za novými, lépe vyhovujícími formami, dnes typická pro úsilí v mnoha resortech, v sobě skrývá řadu nebezpečí, někdy i neschopnost řešit danou oblast materiálně. Příčiny mohou být i objektivní, potom si je ovšem nutno otevřeně přiznat rozdíly mezi chtěným a možným. Nerealné vize v právní úpravě připraví při aplikaci šok všem. Na druhé straně, úprava strnulá a překombinovaná nemusí dát šanci ani možnému. I podle autorky mají příspěvkové organizace v krajích „znaky podniku“ (str. 149), navrhované akciové společnosti, měly být „přiměřeně“ přizpůsobeny. Často kritizovaná stávající forma fakultních nemocnic jako příspěvkových organizací a tomu odpovídající vztahy ke zřizovateli, ručení státu za závazky (srov. § 74 zákona č. 218/2000 Sb.), vztahy k universitám, ale nakonec v běhu času do značné míry

umožnila zajistit požadovaný obsah, i když někdy s velkým úsilím nebo na hraně pravidel. V čem je *hlavní* problém? V obsahu, nebo ve formě? Nemluvme zatím o samozřejmém limitu, o zdrojích. Ten bude v této oblasti vždy.

Můžeme naznačit další otázky. Jak silné vazby mají u zdravotnických zařízení zůstat ke státu, popř. ke krajům, resp. dalším zřizovatelům či provozovatelům? U právnických osob, jak známo, dochází vždy k relativnímu osamostatnění. Jsou vztahy pevného *řízení* potřebné nebo žádoucí? Platí totéž u další strany trojúhelníku, zdravotní pojišťovny? Jak by měla vypadat jejich budoucí úprava? Spojeno: jaké má mít stát nástroje pro zajištění a záruky ochrany zdraví podle Listiny, bude jejich těžiště právě v institucionální podobě?

Fakultní (univerzitní) nemocnice do značné míry vybočují z přehledky zdravotnických institucí, hlavně kvalitativně. Snad z tohoto důvodu je jim v práci věnováno více pozornosti. Jsou nejsložitějším možným příkladem, ale právě proto příkladem dobrým, problémy se v něm soustředí v ostře vyhraněné podobě. Požadavky specializace, spojené s kvalitou personálu i přístrojů, výuky, současně ale také s všeobecnou dostupností, odhalují perspektivy národního zdravotnictví. Doporučuji, aby při obhajobě autorka seznámila zúčastněné se svojí představou úpravy fakultní nemocnice - „právnické osoby veřejnoprávního typu“.

V práci je konstatována roztříštěnost úpravy zdravotnických zařízení (str. 147) a je doporučováno její sjednocení, zejména ve vztahu ke státním a nestátním zdravotnickým zařízením. Poukazuje se přitom i na skutečnost, že některé povinnosti u těch nestátních jsou obtížně vynutitelné (autorka se vyjádřila tvrději, a sice, že jsou nevynutitelné). Je to nedostatek hmotného práva, či důsledek nevyjasněnosti forem? Další dimenzi téhož vidíme z hlediska sítě zdravotnických zařízení, která by měla být dostupná a efektivní, tudíž také relativně stabilní. Autorka se přiklání spíše ke stanovení zákonných ukazatelů, umožňujících určitou dispozici krajům, a to na úkor moci zdravotních pojišťoven. Jak ovšem zajistit srovnatelnost struktur i kvality v rámci jednotlivých regionů a v neposlední řadě dostatek finančních zdrojů? Řešení bude nejspíše na centru a jeho vztazích se zdravotními pojišťovnami.

Závěrem. Autorka si položila řadu otázek, na mnohé z nich odpovídá, někdy i alternativně, současně vyvolává mnoho dalších, z nichž některé jsem položil i v tomto posudku. Už to svědčí o dobré kvalitě práce a o tom, že se nevyhýbá ani problémům, k nimž dosud nejsou jednoznačná řešení a které často vyvolávají (i silně emocionálně podbarvené) spory. Podle mého soudu práce splňuje požadavky kladené na práce disertační a je schopna obhajoby. Byl bych potěšen, kdyby alespoň některé z výše položených otázek se staly její součástí.

2.10.2009


Doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.
oponent