

## Důvodová zpráva k návrhu zákona o způsobu a formě poskytování zdravotních služeb

K datu přípravy tohoto zákona je úprava provedena v zákoně č. 372/2011 Sb., zejména ustanovení § 15 a násl.- oprávnění k poskytování zdravotních služeb, § 111 – fakultní nemocnice. S ohledem na provedenou úpravu je dále aplikován z. č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Dle § 54 z. č. 219/2000 Sb. jsou upravována zdravotnická zařízení státními příspěvkovými organizacemi, právními osobami, které hospodaří s majetkem státu. Zřizovatelské funkce vůči těmto zdravotnickým zařízením vykonává ministerstvo zdravotnictví, a to i dle ust. § 111 z. č. 372/2011 Sb. Toto ustanovení však upravuje pouze fakultní nemocnice, nikoli všechna v úvahu přicházející zdravotnická zařízení, resp. poskytovatele zdravotních služeb.

Nedostatkem současné úpravy je jednak její nekomplexnost – shora uváděný záběr úpravy ust. § 111 z. č. 372/2011 Sb.

Dalším nedostatkem úpravy je určení právní formy (státní příspěvková organizace), která i dle současné úpravy (ust. § 54 a násl. z. č. 219/2000 Sb.) je právní formou, která v podstatě nepřipouští žádné změny (kromě změn prováděných zvláštním právním předpisem).

Příspěvkové organizace, které jsou právní formou i pro jiné poskytovatele zdravotních služeb zřizovaných státem (v textu navrženého zákona „příslušný poskytovatel“), nemají vlastnit žádný majetek, nabývají majetek pro stát. Poněkud nesrozumitelná je úprava uvedená v ust. § 55 z. č. 218/2000 Sb., a to právě ve vztahu k hospodaření zdravotnických zařízení (poskytovatelů), které jsou financovány z veřejného zdravotního pojištění. Nesrozumitelnost je jednak vylukováním ustanovením § 55 odst. 2 a 3 citovaného zákona (zda se vůbec takové organizace mohou „dotovat“ z rozpočtu kapitoly zřizovatele, či zda u takových organizací nemůže nikdy hospodaření skončit ztrátou), nesrozumitelnost je však spatřována i v tom, zda taková organizace může být financována pouze z veřejného zdravotního pojištění.

Pokud je však financována taková organizace z veřejného zdravotního pojištění, pojmově se nemůže jednat o příspěvkovou organizaci, neboť ta hospodaří s takovými prostředky, jaké jsou uvedené v ust. § 53 z. č. 218/2000 Sb.

Další nevýhodou a nutností nové úpravy při volbě jiné právní formy je i to, že citovaná ustanovení z. č. 218/2000 Sb. omezují možné hospodaření příspěvkových organizací, svazují ji (oboustranně) pevně se zřizovatelem. Na jedné straně sice ukládají příspěvkové organizaci mít vyrovnaný rozpočet, na druhé straně však žádná sankce za nedodržení vyrovnaného rozpočtu stanovena není. Ust. § 55 pak i navozuje právní situaci ve vztahu k vyrovnanému rozpočtu v tom smyslu, že pokyn k němu (vyrovnanému rozpočtu) je pouhou proklamací. U příspěvkových organizací, které jsou předmětem úpravy, však výjimka z vyrovnaného rozpočtu stanovena není, takže zřejmě nemůže nikdy skončit ztrátou.

Nevýhodou příspěvkových organizací je mimo jiné i to, že není stanovena odpovědnost za nedodržování povinností i ve vztahu k vyrovnanému rozpočtu. Nad to je třeba i připomenout ust. § 74 z. č. 218/2000 Sb., podle kterého stát ručí za závazky státních příspěvkových organizací vzniklých z hlavní činnosti těchto organizací.

Z. č. 219/2000 Sb. i za současné úpravy umožňuje, aby stát kromě příspěvkových organizací zakládal obchodní společnosti, a to dle ust. § 28 akciové společnosti a dle ust. § 29 i dnes upravené obecně prospěšné společnosti. Pokud by se toto ustanovení novelizovalo ve vztahu i k novému občanskému zákoníku, nic nebrání tomu, aby i stát využil pro

poskytovatele zdravotních služeb právní formy ústav (upravený v novém občanském zákoníku).

Původně prováděná úprava vyhláškou č. 394/1991 Sb. upravovala nejen fakultní nemocnice, ale i další nemocnice, a vybrané odborné léčebné ústavy a krajské hygienické stanice „v řídicí působnosti Ministerstva zdravotnictví ČR“. Tento rozsah (kromě krajských hygienických stanic) má upravovat i připravený zákon. Předložený zákon při nutné změně shora citovaných předpisů (včetně doplnění ust. § 7 odst. 1 z. č. 218/2000 Sb. ve vztahu k dotacím – doplnění u nadací i ústavy; včetně změny u ust. § 29 z. č. 219/2000 Sb. s doplněním ústavů, včetně změny ust. § 111 z. č. 372/2011 Sb. – změna právní formy místo státní příspěvková organizace uvedení ústavu).

Obecnými nevýhodami příspěvkové organizace upravené v ust. § 53 a násl. z. č. 218/2000 Sb. jsou tyto důvody:

- není stanovena odpovědnost orgánů či statutárních orgánů příspěvkové organizace za hospodaření
- nejsou dána pravidla pro hospodaření (musí být vymezena ve zřizovací listině, ust. § 54 odst. 2 z. č. 219/2000 Sb. – zda není nutné považovat to za „jinou změnu organizace“, a provést to zvláštním právním předpisem)
- velmi obecně jsou pravena kritéria pro omezení s hospodařením s vlastními prostředky příspěvkové organizace, a to i případně tak, že hospodaření může být pro příspěvkové organizace nevýhodné
- příspěvkové organizace mají právní subjektivitu, ve vztazích vystupují svým jménem a na vlastní odpovědnost, na napojení na rozpočet státu je celkem rigidní a tuhé (u zdravotnických příspěvkových organizací je ale otázkou, zda může vůbec být nějaké – viz. ust. § 55 odst. 5 z. č. 218/2000 Sb., které vylučuje použití ust. § 55 odst. 2 a 3 – neví se však v jakém směru)
- stát ručí ex lege za závazky příspěvkové organizace
- není provedena žádná právní úprava obecným právním předpisem pro nakládání s majetkem, resp. nejedná se o majetek této organizace
- řízení příspěvkové organizace je omezené do své operativnosti
- příspěvkové organizace jsou samy velmi závislé na svém zřizovateli i v otázce použití svého zisku (získají-li nějaký), což je přinejmenším demotivující
- příspěvková organizace s ohledem na úpravu daňových odpisů na majetek, který má ve správě, nemůže dlouhodobě používat investice pro snížení ztráty za jednotlivá účetní období; tím se mimo jiné i snižuje transparentnost výsledků hospodaření organizace
- příspěvková organizace zřejmě nemůže přenášet daňovou ztrátu do dalších období
- není stanovena odpovědnost orgánů či statutárních orgánů za hospodaření, tyto statutární orgány však ve vztahu k samostatné právní subjektivitě jsou plnohodnotnými statutárními orgány (nicméně zřejmě velmi závislémi na zřizovateli)
- neexistuje v té souvislosti ani zákonná úprava o odpovědnosti takových statutárních orgánů (u příspěvkových organizací) za škodu způsobenou příspěvkové organizací svým jednáním

Výhody aplikace ústavu pro právní formu poskytovatelů zdravotních služeb:

- tradiční a standardní právní forma (tradiční pro kontinuitu s obecně prospěšnými společnostmi, standardní pro úpravu v obecném právním předpisu)
- odpovědnost statutárních orgánů se stanovením péče řádného hospodáře
- propracované vazby mezi zakladatelem, správní radou jako nejvyšším orgánem, dozorčí radou jako kontrolním orgánem a ředitelem jako statutárním orgánem

- samostatnost přispěje i k posílení pozice ve vztazích upravených v části druhé zákona
- transparentnost hospodaření se stanovením odpovědnosti ke konkrétní osobě

Nevolí se v žádném případě právní forma právnické osoby sui generis, a to jednak pro rámec právní úpravy (právní řád nic takového bez dalšího neumožňuje), a jednak proto, že takové pojetí je netradiční, nestandardní, nekomplexní. Specifičnost poskytovatelů zdravotních služeb není v právní formě, ale ve vztazích, do nichž vstupuje, to je vztah ke státu, vztah ke zdravotním pojišťovnám, vztah k pacientovi, vztah k vysokým školám. Při úpravě těchto vztahů je třeba jednak nutno respektovat dosavadní právní úpravu (při vztahu ke státu příslušné zákony č. 218/2000 Sb. a 219/2000 Sb.), při vztahu ke zdravotním pojišťovnám zákon č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění, zákon č. 372/2011 Sb. Specifičnost pak je třeba zvýraznit právě ve vztahu ke zdravotním službám, ve vztahu k dispozici s majetkem, ve vztahu k vysokým školám.