

Usnesení

93. zasedání Pléna České konference rektorů

Praha, 6. 12. 2007

Plénium České konference rektorů (ČKR) přijalo na svém 93. zasedání následující usnesení:

1. ČKR vyjadřuje znepokojení nad státním rozpočtem pro rok 2008 v kapitole Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a upozorňuje, že vysokým školám stále chybí 500 milionů Kč pro pouhé financování stávajícího počtu studentů na nominální úrovni roku 2007 a další prostředky na dorovnání roční míry inflace. Tato skutečnost je v rozporu s deklarovanými prioritami Vlády ČR.
2. ČKR vyjadřuje zásadní nesouhlas s návrhem střednědobého výhledu financování vysokých škol na léta 2009 a 2010, který znamená naprostou stagnaci a navíc nereflektuje předpokládaný inflační vývoj.
3. ČKR pověřuje své předsednictvo, aby připravilo koncepční materiály pro uvažovanou reformu ČKR.
4. ČKR podporuje společné stanovisko Masarykovy univerzity, Univerzity Karlovy v Praze a Univerzity Palackého v Olomouci k návrhu záměru zákona o univerzitních nemocnicích, který je v současné podobě zcela nepřijatelný.
5. ČKR podporuje uplatňování rovných podmínek pro soukromé vysoké školy při nominacích do klíčových orgánů akademického a vědeckého života (grantové agentury, pracovní skupiny Akreditační komise, apod.).

V Praze dne 6. prosince 2007

Za Českou konferenci rektorů

Prof. Ing. Jan Hron, DrSc.
předseda

Společné stanovisko

**Masarykovy univerzity,
Univerzity Karlovy v Praze a
Univerzity Palackého v Olomouci**

**k návrhu věcného záměru zákona o univerzitních nemocnicích
a univerzitních pracovištích**

**(návrh zaslán Ministerstvem zdravotnictví dopisem ze dne 26. listopadu 2007
čj. 37677/2007/LEG/133/7/07)**

I. Obecná část

Masarykova univerzita, Univerzita Karlova v Praze a Univerzita Palackého v Olomouci (dále jen „univerzity“) vítají záměr transformovat stávající fakultní nemocnice jakožto státní příspěvkové organizace do nové podoby.

Univerzity konstatují, že byly připraveny ke spolupráci na přípravě takového zákona. Tento postoj nadále trvá a univerzity nabízejí svůj aktivní podíl jak při přípravě potřebné legislativy, tak souvisejících krocích, jakož i při vlastní realizaci vzniku univerzitních nemocnic.

Univerzity však se vši vážností upozorňují, že transformace fakultních nemocnic musí být provedena tak, aby neohrozila poskytování léčebné péče v nemocnicích, vzdělávání a vědu a výzkum v lékařských a souvisejících oborech. Stejně tak není přípustné, aby transformace fakultních nemocnic ve svém důsledku ohrozila postavení univerzit jako samosprávných vysokých škol s relativně stabilní ekonomickou situací nebo přinesla omezení akademických práv a svobod.

Univerzity k předloženému návrhu konstatují následující zásadní připomínky:

1. Vytvoření univerzitních nemocnic nelze oddělit od reformy systému zdravotního pojištění a financování zdravotní péče, jehož podoba bude determinovat podmínky pro fungování univerzitní nemocnice. Bez znalosti alespoň základních principů budoucího financování zdravotní péče nelze ekonomické dopady transformace fakultních nemocnic zodpovědně analyzovat, natož tuto transformaci provést. V této souvislosti se jako problematické jeví konstatování věcného záměru, že navrhovaný zákon nebude mít dopad na veřejné rozpočty. Není zřejmé, jak se v této souvislosti stát vypořádá se skutečností, že dle dostupných informací jsou mnohé stávající fakultní nemocnice významně zadluženy.
2. V návrhu není obsažena věcná analýza možných právních forem univerzitních nemocnic a jejich vzájemné porovnání. Bez této analýzy nelze hypotézu o optimálnosti formy akciové společnosti se zvláštní úpravou vůbec hodnotit, natož akceptovat, a to i se zřetelem na závažné problémy, které tato forma přináší.
3. V návrhu není provedena ani základní analýza aktuální situace v jednotlivých zemích Evropské unie, stejně jako nejsou analyzovány zkušenosti s různými provedenými transformacemi nemocnic v obdobném postavení.
4. Popis stávajícího stavu uvedený v návrhu místy neobsahuje věcné argumenty (např. bod 2), není důvodem pro zcela novou právní úpravu (např. bod 5), neobsahuje kladné stránky současného stavu (např. bod 9), obsahuje faktické chyby (např. bod 12), zkreslující informace (bod 13) a zejména jeho závěr (bod 15) nemá oporu v předchozí argumentaci.
5. Navrhovaná úprava předpokládá univerzitní nemocnici jakožto samostatnou právnickou osobu. Tato konstrukce sebou nese klíčové problémy zejména v oblasti pracovněprávní, akreditací studijních programů a oborů habilitačních a jmenovacích řízení, výuky, koncepce a uplatňování výsledků vědy a výzkumu a vztahu mezi univerzitní nemocnicí a orgány veřejné vysoké školy, resp. její lékařské fakulty. Řešení těchto oblastí je navíc ztíženo zvoleným typem univerzitní

nemocnice jakožto akciové společnosti. Podstatné aspekty těchto problémů jsou v návrhu řešeny vnitřně rozporně, nevyhovujícím způsobem anebo vůbec:

- a) pracovní právní vztahy. Není zřejmý právní status zaměstnanců univerzitní nemocnice z hlediska účasti na výuce. Rovněž je třeba vyjasnit, jaká budou práva zaměstnanců univerzitní nemocnice, kteří se budou podílet na akademických činnostech zajišťovaných v univerzitní nemocnici, ve vztahu k akademickým právům a svobodám garantovaným na veřejné vysoké škole. Tyto otázky jsou pro univerzity zcela zásadní. Není přitom představitelné, že by personální pravomoci vůči zaměstnancům zajišťujícím akademické činnosti (zejména výuku studentů univerzity) vykonávaly orgány univerzitní nemocnice, v níž by univerzita měla minoritní podíl. Na lékařských fakultách by dle záměru nakonec měli být zaměstnání jen akademičtí pracovníci v neklinických oborech, což znamená hrubou diskontinuitu s dosavadní praxí a zásadní devaluaci postavení lékařských fakult. Nejsou řešeny pracovní-právní vztahy pracovníků fakulty pracujících ve stávajících fakultních nemocnicích, kdy mají uzavřen pracovní poměr na dobu určitou event. dobu neurčitou k fakultě. V návrhu není definován vztah ke jmenování přednostů pracovišť ze strany fakulty, která má zájem, aby v čele kliniky univerzitní nemocnice stála osoba respektovaná odbornou obcí nejen u nás, ale i v zahraničí, která může garantovat rozvoj vědy a moderních léčebných postupů svého pracoviště. Z hlediska provozních a ekonomických funkcí tuto roli má mít primář – manager. Ve zmíněném návrhu zákona má být zmíněna propojenost klinické erudice (atestace) s vědeckou erudicí (Ph.D.) v případě vedoucích pozic pracovníků apod. Nad rámec uvedeného je nutné upozornit, že omezení pedagogické činnosti, ke kterému zdá se směřuje bod 56 návrhu (zaměstnanci *pouze* univerzitní nemocnice), je nepřipustné.
- b) akademická práva a svobody. Ztráta postavení akademických pracovníků, se kterou návrh u klinických pracovníků počítá, je kategoricky nepřijatelná. Bod 25 návrhu tato práva negarantuje, naopak hrubým způsobem devaluje postavení vysokých škol obnovené roku 1990 (srv. zejména § 1 a § 2 odst. 9 zákona o vysokých školách).
- c) akreditace studijních programů a akreditace oborů habilitačních a jmenovacích řízení. Nejsou zřejmé důsledky pracovní-právní úpravy pro posuzování způsobilosti pro udělení akreditace studijních programů lékařského nebo zdravotnického zaměření anebo oborů habilitačních a jmenovacích řízení v této oblasti. Úpravu, která by zajistila, aby vysoká škola byla i nadále nositelem akreditace, návrh neobsahuje, pouhé využití § 81 zákona o vysokých školách není možné. Pokud návrh implicitně počítá s tím, že vysoké školy ztratí akreditace v oblasti lékařských a zdravotnických oborů, jde o zcela nepřijatelný zásah do akreditačního systému a role vysokých škol.
- d) výuka. Výuka má být zabezpečována na základě smlouvy mezi univerzitou a nemocnicí. Není vůbec zřejmé, o jakou smlouvu má jít, jaký je její vztah k zákonu o veřejných zakázkách, k uplatňování DPH a důsledky neuzavření smlouvy (např. při nedohodě o výši úplaty) apod. Není zřejmé, co se rozumí „nenárokovými dotačními programy“ (bod 22). Z návrhu je zřejmé, že výuku studentů v klinických oborech nepovedou zaměstnanci univerzity, ale zaměstnanci univerzitní nemocnice. V takovém případě s tím bude spojena vysoká autonomie univerzitní nemocnice při rozhodování o personálním obsazení

pedagogických míst (odpovědnost za kvantitu a kvalitu výuky ponese univerzitní nemocnice jako obchodní společnost). Diplomy však absolventům bude vydávat (a odpovědnost za dodržení požadované úrovně vzdělání absolventů i nadále ponese) univerzita. V tom je zřejmý zásadní rozpor. Problematika vztahů mezi studentem a pacientem je zcela opominuta.

- e) koncepce a uplatňování výsledků vědy a výzkumu. Z návrhu vyplývá, že by vysoké školy ztratily možnost uskutečňování vědy a výzkumu v klinických oborech a výsledky této činnosti by uplatňovala výhradně akciová společnost. Tato konstrukce je vzhledem k dalekosáhlým dopadům zcela nepřijatelná.
 - f) vztah mezi univerzitní nemocnicí a orgány veřejné vysoké školy, resp. její lékařské fakulty. Tato klíčová problematika ovlivňující celou konstrukci budoucí univerzitní nemocnice není v návrhu vůbec řešena.
6. Transformace fakultních nemocnic jakožto příspěvkových organizací do formy akciových společností obecně přináší mnohé problémy a rizika, z nichž za nejzávažnější lze považovat:
- a) prohloubení rozdílnosti právního režimu veřejné vysoké školy a zdravotnického zařízení, v němž je zajišťována klinická výuka a související činnosti výzkumu a vývoje,
 - b) skutečnost, že akciová společnost, byť založená za účelem nepodnikatelským, je z právního hlediska vždy posuzována jako podnikatel a dopadají na ni všechny právní povinnosti z toho vyplývající,
 - c) z návrhu není zřejmé, zda akciová společnost má být založena za nepodnikatelským účelem či nikoliv. Pokud ano, šlo by o v zahraničí ojedinělou formu, u které budou vznikat pochybnosti o hospodářském stavu a zároveň může být touto formou ztížena participace v projektech vyžadujících finanční spoluúčast. Stejně tak bude problematický „motivační charakter“ společnosti. Pokud nikoliv, bude pravděpodobně účast v mnohých mezinárodních soutěžích grantového typu pojmově vyloučena a řešení prostřednictvím smluvní spolupráce s univerzitou bude velmi komplikováno v daňových a dalších otázkách v souvislosti s rizikem ad 6 b),
 - d) speciální úprava univerzitní nemocnice jako akciové společnosti by se musela komplikovaně vyrovnat se skutečností, že většina právních vztahů takové nemocnice bude nutně mít povahu veřejnoprávní. Řešení vztahů mezi veřejnou vysokou školou a univerzitní nemocnicí bude složité v důsledku přílišného uplatnění mechanismů obchodního práva (což je vynuceno formou akciové společnosti). To by přineslo i řadu nežádoucích následků v oblasti veřejných zakázek, daňového práva apod.
 - e) subsidiární vztah obchodního zákoníku k navrhovanému zvláštnímu zákonu přináší nejen nutnost vyřešení všech nutných odchylek přímo v tomto zákoně (jakákoliv podzákonná úprava zde nebude přípustná), což samo o sobě je nanejvýš komplikované a nutně s sebou ponese časté novelizace zákona na základě praktických zkušeností, ale zároveň znamená i potřebu při každé novele dotýkající se obchodních společností analyzovat její dopady na činnost univerzitní nemocnice a veřejné vysoké školy,
 - f) samotná povaha akciové společnosti velmi problematizuje uplatňování akademických práv a svobod v univerzitní nemocnici,

g) obecná povaha výkonu akcionářských práv daná obchodním zákoníkem neumožňuje optimálně nastavit (objektivně různou) roli státu a veřejné vysoké školy v univerzitní nemocnici.

Mnohé z těchto rizik materiál zcela pomíjí.

7. Konkrétní navrhovaná úprava univerzitní nemocnice jako akciové společnosti je problematická zejména v těchto bodech:

- a) podíl veřejné vysoké školy na akciovém kapitálu ve výši 34% je zcela nedostatečný a není zřejmé na základě čeho byl stanoven. Veřejná vysoká škola by měla vkládat do univerzitní nemocnice nejen svůj majetek nacházející se příslušných areálech, ale zejména své know-how a lidský kapitál, jehož oceňování bývá převažující. Rovněž je třeba vzít v úvahu, že univerzita musí být odborným garantem činnosti univerzitní nemocnice a takto bude i veřejností vnímána a proto její podíl nemůže mít pouze blokační charakter. Akciový podíl veřejné vysoké školy by měl činit nejméně polovinu akcií univerzitní nemocnice a takto byly také konstruovány orgány univerzitní nemocnice. Zákon by rovněž měl stanovit specifické požadavky na výkon funkcí v orgánech univerzitní nemocnice z hlediska odbornosti v oblasti lékařství resp. zdravotnictví a měl by pro členy orgánů univerzitní nemocnice, kteří do nich budou vysláni akcionářskými subjekty, obsahovat úpravu obdobnou ustanovení § 66 odst. 10 až 13 obchodního zákoníku,
- b) veřejná vysoká škola by měla vkládat do univerzitní nemocnice nejen svůj majetek nacházející se v příslušných areálech - toto vymezení je zcela vágní a znemožňuje seriózní analýzu, a to i s ohledem na zákonné povinnosti orgánů veřejné vysoké školy ve věci řádné správy majetku, nejsou zřejmé daňové aspekty převodu, odepisování majetku apod.,
- c) popis založení akciové společnosti a souvisejících kroků je nedostatečný a konstrukce zvolená v bodě 31 vzbuzuje vážné obavy; dále není jasné, co bude přesně tvořit základní kapitál akciové společnosti (navíc není zřejmá představa o konkrétním výčtu univerzitních nemocnic),
- d) neomezená převoditelnost akcií státu bez stanovení pravidel je nepřijatelná. Problémem není jen nerovnost v postavení obou akcionářů, ale zejména neúnosná míra rizika, která tím pro veřejnou vysokou školu vzniká,
- e) je velmi diskutabilní, jestli řídicí pracovníci akciové společnosti, členové představenstva a dozorčí rady budou ochotni na sebe vzít nemalá rizika související se spravováním nemocnice – nepředpokládá se výplata tantiém, není vůbec zřejmé zacházení s hospodářským výsledkem (bude-li nějaký a nějaký by se očekávat zcela jistě měl),
- f) není vůbec zřejmé, proč mají být tvořeny věcně vymezené fondy, a to i se zřetelem na požadavek odděleného účtování (které, takto striktně formulováno, přinese mnohé komplikace, naopak cílem by mělo být pokusit se o transparentní model, který by nenutil k umělému účetnímu dělení jedné činnosti). Naopak standardní fondy nejsou zmíněny vůbec. Obecné uplatňování zákona o dani z příjmu, zákona o DPH apod. povede k vážným ekonomickým důsledkům (srv. postavení veřejnoprávních institucí vůči těmto předpisům). Návrh neobsahuje základní popis struktury příjmů a výdajů a tím je znemožněno detailnější připomínkování,

- g) návrh zcela rezignuje na popis nutných vazeb mezi vnitřními předpisy univerzity (fakulty) a stanovami univerzitní nemocnice.
8. Návrh zcela opomíjí oblast farmacie a otázku univerzitních lékáren, které by měly být logicky součástí vznikajících univerzitních nemocnic. V těchto lékárnách, jako ve špičkových farmaceutických zařízeních, probíhá jedinečná a vysoce specializovaná činnost prováděná vysokoškolsky vzdělanými odborníky v oblasti farmacie. Bez přítomnosti takového pracoviště je činnost řady klinik vyloučená.
9. Návrh v některých bodech prokazuje až zarážející neznalost vysokoškolské problematiky, místy vychází z chybných premis a dále obsahuje mnohé terminologické nedostatky. Např. doktorandi jsou řádnými studenty veřejné vysoké školy, nikoliv účastníky atestační výchovy. velmi nešťastným je pojem „univerzitní pracoviště“ – správně by zřejmě mělo jít o „univerzitní zdravotnické pracoviště“ (má-li být vůbec takový pojem užíván, celá tato konstrukce je velmi problematická), neboť pojem univerzitní pracoviště se vztahuje k jakémukoli pracovišti univerzity (o něž v případě popsaném ve věcném záměru navíc ani nejde). Pojem „klinika“ by zřejmě měl být vztahován pouze k pracovištím s lůžkovou základnou. Neobstojí předpoklad, že univerzitní nemocnice se budou specializovat jen na nejnáročnější zdravotnické výkony. Proti tomu svědčí řada hledisek, např. očekávání plátců zdravotního pojištění, ale také potřeby klinické pedagogické činnosti. Spíše lze předpokládat, že věcné zaměření činnosti univerzitní nemocnice se nebude zásadně lišit od stávajícího stavu ve fakultních nemocnicích, resp. se bude přirozeně vyvíjet.

Závěr: Vzhledem k výše uvedeným zásadním připomínkám univerzitám nezbyvá, než s předloženým návrhem věcného záměru zákona vyslovit nesouhlas.

II. Zvláštní část

Univerzity po důkladném zvážení konstatují, že návrh věcného záměru zákona je natolik neúplný, vnitřně rozporný a neprovázaný se související legislativou, že zodpovědné sepsání úplného výčtu konkrétních připomínek k jeho jednotlivým bodům (a zejména v návrhu neřešeným vzájemným souvislostem a souvislostem s jinými právními předpisy, financováním, praktickými aspekty činnosti atd.) není možné.

III. Návrhy variantních řešení

V návaznosti na body I./2 a I./3 tohoto stanoviska univerzity doporučují seriózní zpracování základního rozboru dvou alternativních právních forem k navrhovanému řešení:

- A. Zvláštním zákonem transformovat stávající fakultní nemocnice do podoby univerzitních nemocnic jakožto právnických osob sui generis – veřejnoprávních institucí. Jde o variantu, která by se sice musela vyrovnat s problematickými aspekty existence dvou samostatných právnických osob (veřejné vysoké školy a univerzitní nemocnice), ale jejich shodný charakter a zejména možnost úpravy všech náležitostí maximálně vhodným způsobem (na rozdíl od místy násilného vytváření speciálních ustanovení vůči obchodnímu zákoníku v případě akciové společnosti, a to i včetně daňových a účetních aspektů) velmi pravděpodobně činí toto vyrovnání mnohem snazší. Vzhledem ke zkušenostem se zákonnou úpravou veřejných vysokých škol a veřejných výzkumných institucí není důvodné očekávat, že by takováto zákonná úprava byla zásadně rozsáhlejší oproti v návrhu předpokládanému zákonu. Stejně tak platí, že jde o charakter právní osoby, který již náš právní řád zná a který je zcela akceptován i v Evropské unii.
- B. Převést zákonem stávající fakultní nemocnice do rámce příslušné veřejné vysoké školy. Jedná se o řešení standardní v řadě zemí a odstranilo by mnohé problémy, které by jinak zřejmě přetrvávaly i po transformaci předpokládané věcným záměrem (rozsah akademických práv a svobod, dualita pracovních vztahů, nejasnosti ohledně podílu na realizaci akreditovaných studijních programů, otázka ekonomické kompenzace zajišťování výukových činností v univerzitní nemocnici atd.). Současně by se zavedlo zvláštní institucionální financování vzdělávací činnosti v univerzitní nemocnici. Řešení dalších otázek by bylo možné ponechat na obecné legislativě a vnitřních předpisech dané veřejné vysoké školy. Bylo by již odpovědností každé příslušné veřejné vysoké školy provozující univerzitní nemocnice, aby se vyrovnala se všemi aspekty její činnosti.

Na tomto zpracování a dalších krocích jsou univerzity též připraveny se plně podílet.

V Brně dne 6. 12. 2007
Prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., v.r.
rektor Masarykovy univerzity

V Praze dne 6. 12. 2007
Prof. RNDr. Václav Hampl, DrSc., v.r.
rektor Univerzity Karlovy v Praze

V Olomouci dne 6. 12. 2007
Prof. RNDr. Lubomír Dvořák, CSc., v.r.
rektor Univerzity Palackého v Olomouci