

JMENOVÁNÍ A ODVOLÁVÁNÍ ŘEDITELŮ NEMOCNIC

Jak funguje proces
jmenování a odvolávání
ředitelů nemocnic v ČR

Transparency International – Česká republika (TI) je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezování. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran, justici či organizovanému zločinu), TI také vyšetřuje konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.

Fighting Corruption in Central and Eastern Europe

Praha, 13. 11. 2024

Tato publikace vznikla v rámci projektu Fighting Corruption in Central and Eastern Europe. Transparency International – Česká republika o.p.s. děkuje za finanční podporu projektu CEELI Institut, o.p.s..

Více informací o projektu na www.transparency.cz.

Autory: Petra Audová, Jan Dupák, Adéla Tetaurová

Grafická úprava: Lucia Vilimovská

©2024 Transparency International ČR. Všechna práva vyhrazena.

Obsah

1.	Úvod a cíle.....	4
2.	Zdravotní péče v České republice a její struktura.....	5
	Zřizovatelé nemocnic.....	5
3.	Právní rámec podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic.....	7
4.	Faktory ovlivňující stanovení podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic.....	9
	Právní forma	9
	Příspěvkové organizace	9
	Obchodní společnosti.....	11
	Zřizovatel a konkrétní nastavení jejich rozhodovacích pravomocí v otázce jmenování a odvolání ředitelů	15
	Ministerstva jako zřizovatelé nemocnic	15
	Územní samosprávné celky jako zřizovatelé nemocnice.....	17
5.	Dočasné pověření.....	19
6.	Závěr a doporučení	22

1. Úvod a cíle

Jmenování a odvolávání ředitelů nemocnic zřizovaných ministerstvy, kraji a obcemi je proces, který nemá vliv jen na samotné nemocnice, ale také na zdravotnictví a zdravotní péči poskytovanou pacientům. Jde o klíčové rozhodnutí, které ovlivňuje efektivitu provozu, kvalitu poskytované péče a celkové fungování zdravotnictví. Má také zásadní vliv na způsob, jakým je nakládáno s finančními prostředky, které jsou nemocnicím poskytovány z veřejného rozpočtu. Právě z toho důvodu jde u nastavení podmínek pro jmenování a odvolání vrcholného managementu ve zdravotnictví o zásadní oblast, která si bezesporu zaslouží pozornost ze strany odborné ale i široké veřejnosti.

Tato analýza se věnuje nastavení konkrétních pravidel procesu jmenování a odvolání ředitelů nemocnic¹, jejichž zřizovateli jsou ministerstva nebo územní samosprávy (kraje nebo obce). Zaměřuje se na rozbor jednotlivých zřizovatelů a právních forem nemocnic, od nichž se pak odvíjí nastavení postupů při výběru a ustanovování osob stojících v čele těchto zdravotnických zařízení.

Primárně se bude zaměřovat na míru kvality nastavených pravidel a jejich faktickou využitelnost a aplikovatelnost. A to se zohledněním, zda aktuální systém zákonných a podzákonných pravidel je dostatečně odolný vůči korupčním vlivům.

Výsledky zhodnocení nastavených pravidel mají však za cíl i identifikovat, zda a v jakém rozsahu má v celém procesu jmenování a odvolání osob stojících v čele nemocnic prostor politická moc a politické vlivy. I tento aspekt je nejen z hlediska korupčního nežádoucí, neboť nemocnice by neměly být prostředkem ani nástrojem mocenských bojů. Jinak je oslabována jejich funkčnost a s tím i kvalita poskytované zdravotní péče.

¹ Tato analýza používá pojem "nemocnice," který však není legislativně definován. Pro zjednodušení terminologie byl tento pojem zvolen, a v kontextu této analýzy je chápán jako synonymum pro „zdravotnické zařízení“. Zdravotnické zařízení je termín používaný v české legislativě k označení míst, kde jsou poskytovány zdravotní služby, včetně diagnostiky, léčby a prevence nemocí a zdravotních stavů. Hlavní legislativní rámec pro zdravotnická zařízení v České republice tvoří zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

2. Zdravotní péče v České republice a její struktura

Zdravotní péčí se rozumí soubor služeb a opatření poskytovaných za účelem zachování a obnovy zdraví jednotlivců a skupin jednotlivců. Spadají sem činnosti spočívající v prevenci, ošetření, léčbě chorob a ochrana duševního a fyzického zdraví. Zdravotní péče je považována dle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotní péči“) za zdravotní službu. Z toho důvodu ji mohou vykonávat jen konkrétní subjekty, a to poskytovatelé zdravotních služeb. Těmi jsou obecně fyzické nebo právnické osoby, které mají oprávnění k poskytování zdravotních služeb.² Konkrétně jde o lékaře, nelékařské zdravotní pracovníky, nemocnice a další zdravotnická zařízení. Právě nemocnice a zdravotnická zařízení obecně jsou tím klíčovým poskytovatelem zdravotních služeb pro tuto analýzu.

Zřizovatelé nemocnic

Zdravotnická zařízení jsou zřizována různými subjekty. Z hlediska zřizovatele je možné je členit na státní a nestátní.

Mezi státní zdravotnická zařízení jsou řazena ta, která jsou zřizována státem, resp. ministerstvy. Jde konkrétně o Ministerstvo zdravotnictví,³ do jehož působnosti spadá oblast zdravotní péče a ochrany veřejného zdraví. Dále pak Ministerstvo obrany.⁴ Pro úplnost je nutné uvést podkategorii, kterou jsou fakultní nemocnice. Jejich specifikum není ve zřizovateli, neboť i v tomto případě je jím ze zákona ministerstvo.⁵ Ale v kooperaci s lékařskou fakultou. Ve fakultních nemocnicích tak vedle poskytování zdravotních služeb probíhá i výzkumná a vývojová činnost a uskutečňuje se klinická a praktická výuka studentů ve spolupráci s konkrétní lékařskou fakultou.

² § 2 odst. 1 zákona o zdravotních službách

³ Ministerstvo zdravotnictví je zřizovatelem 27 nemocnic. Blíže: [Organizace v přímé působnosti ministerstva zdravotnictví – Ministerstvo zdravotnictví \(gov.cz\)](#)

⁴ Ministerstvo obrany je zřizovatelem 3 nemocnic. Blíže: [Svobodný přístup k informacím | Ministerstvo obrany \(army.cz\)](#)

⁵ § 111 odst. 1 zákona o zdravotních službách

Mezi zřizovatele nestátních zdravotnických zařízení patří kraje, obce, církve a soukromé právnické a fyzické osoby. Tento nestátní sektor v počtu zdravotních zařízení převyšuje státní, což je zřejmé i z počtu zřizovatelů zařazených do daného sektoru. U každého z uvedených subjektů je možné hledat jiný zájem na zřízení zdravotnických nemocnic. U soukromých subjektů to bude především záměr generovat zisk. Co se týče obcí a krajů navazuje zřizování zdravotnických zařízení na jejich povinnost zajišťovat mimo jiné kvalitní a dostupnou zdravotní péči pro občany daného území. U církví je pak záměr obdobný.

Konkrétní zřizovatel je pak odpovědný za financování provozu nemocnice, za její řízení a strategický rozvoj. Jakým způsobem a v jaké míře se zřizovatel podílí na chodu nemocnice, jejím rozhodování a také například na rozhodování o jmenování a odvolání vedoucích osob tohoto zařízení se však liší podle toho, v jaké právní formě byla daná nemocnice zřízena.

3. Právní rámec

podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic

Základním rámcem, ze kterého vyplývá nastavení postupů a podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic, jsou právní předpisy s touto problematikou související. Stěžejní i pro tuto analýzu byly především zákon č. 218/2000 Sb. O rozpočtových pravidlech státu (dále jen „*velká rozpočtová pravidla*“), zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „*malá rozpočtová pravidla*“) a též zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (dále jen „*zákon o obcích*“) a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen „*zákon o krajích*“). Jde o zákony vztahující se k fungování zřizovatelů nemocnic či ty, které upravují jejich hospodaření. Pro otázku jmenování a odvolání ředitelů nemocnic je pak významný i zákon č. 218/2000 Sb., zákoník práce (dále jen „*zákoník práce*“), neboť ve většině případů jsou tyto řídicí osoby v pracovněprávním vztahu s danou nemocnicí.

Analýza se zaměřila také na interní předpisy zřizovatelů, které mohou hrát klíčovou roli při doplnění nebo konkrétnějším vymezení zákonných ustanovení. Interní předpisy často specifikují detaily a postupy, které zákon neřeší vůbec nebo jen rámcově. Mohou například stanovit konkrétnější pravidla pro výběrová řízení, lhůty pro vypsaní výběrového řízení nebo detailněji vymezit podmínky pro dočasné pověření osob vedením nemocnice.

V neposlední řadě hraje významnou roli i samotné zakladatelské právní jednání (zřizovací listiny/stanovy) daného zdravotnického zařízení, které může obsahovat specifické úpravy týkající se postavení ředitelů nemocnic. Tento dokument, jímž se zakládá daná nemocnice, může detailně upravit různé aspekty řízení nemocnice, včetně procesu jmenování a odvolávání jejího vrcholného managementu. Může stanovovat konkrétní požadavky na kvalifikaci ředitelů, jejich odpovědnosti, pravomoci a také postupy pro jejich výběr a hodnocení.

Nástrojů, jak upravit podmínky jmenování a odvolání řídících osob stojících v čele nemocnice, je tedy celá řada. Hned na úvod je však nutné konstatovat, že zákonná úprava problematiky jmenování a odvolání ředitelů je značně kusá. Bohužel, ani samotní zřizovatelé nemocnic přes absenci jasných zákonných pravidel většinou neprojevují vůli řešit tuto problematiku prostřednictvím svých interních předpisů. Zřizovatelé často spoléhají na obecný zákonný rámec. Jak se však ukazuje i na příkladech z poslední doby, tento přístup může vést k nedostatečné transparentnosti a konzistenci procesu jmenování a odvolání osob stojících v čele nemocnic a vytvářet prostor pro možné korupční praktiky.

Výjimkou je Ministerstvo obrany, které v této oblasti vykazuje vyšší míru proaktivity. Ministerstvo obrany má v rámci svých interních předpisů, které budou rozvedeny níže, zavedeny určitá vlastní pravidla dotýkající se i oblasti jmenování a odvolání ředitelů nemocnic. Tento přístup může sloužit jako příklad minimální dobré praxe pro ostatní zřizovatele.

4. Faktory ovlivňující stanovení podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic

Konkrétní nastavení podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic ovlivňuje řada faktorů. Mezi dva klíčové patří zřizovatel a právní forma dané nemocnice, resp. zdravotnického zařízení. Jak již bylo uvedeno výše, v rámci této analýzy se budeme věnovat jen nemocnicím zřizovaným veřejnoprávními subjekty, tedy státem (ministerstvy), kraji a obcemi. Každý z uvedených subjektů pak zřizuje nemocnice různých právních forem. Může jít o příspěvkové organizace nebo obchodní společnosti, konkrétně akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným.

Právní forma

Příspěvkové organizace

Jde o právnické osoby, tudíž mají právní subjektivitu. Mohou tedy vystupovat v právních vztazích samy, nezávisle na svém zřizovateli. Je však nutné dodat, že řada právních jednání příspěvkové organizace bývá často podmíněna souhlasem zřizovatele. Specifické je, že zřizovatel netvoří žádný z orgánů příspěvkové organizace, ale o příspěvkové organizaci rozhoduje „zvnějšku“.⁶ Významné napojení na zřizovatele je zřejmé i v ekonomické oblasti, neboť příspěvková organizace je úzce napojena na rozpočet svého zřizovatele. Jde též o právnickou osobu veřejného práva.⁷ Toto zařazení je významné z hlediska rozsahu aplikovatelnosti ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „*občanský zákoník*“), který obsahuje obecnou úpravu právnických osob. Dle § 20 odst. 2 občanského zákoníku

⁶ SP_4-20 - Kopecky - K povaze příspěvkových organizací ÚSC.pdf

⁷ I když i toto není zcela jednoznačně přijímáno, blíže viz: SP_4-20 - Kopecky - K povaze příspěvkových organizací ÚSC.pdf

„právnícké osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“ Z uvedeného tedy vyplývá, že aplikovatelnost jednotlivých pravidel zakotvených v občanském zákoníku bude u příspěvkové organizace, tedy i nemocnic zřízených v této právní formě, poměřována kompatibilitou s právní povahou tohoto typu právnické osoby.

Příspěvkové organizace jsou právnické osoby zřizované za účelem plnění veřejně prospěšných činností, které naplňují veřejný zájem. V případě nemocnic je to především ochrana veřejného zdraví a zajištění zdravotní péče. Svou činnost nemocnice vykonávají na základě zřizovací listiny. Přičemž lze jejich činnost dělit na hlavní a vedlejší. Hlavním činností je zajištění veřejných služeb související se zdravotní péčí.⁸ Znakem této služby je, že není zisková. I proto je tato činnost zřizovatelem dotována. Vedlejší činnost již zisková být může. Je využívána i jako nástroj krytí ztráty hospodaření z hlavní činnosti a snížení finančního zatížení zřizovatele.⁹ Může jít například o výnos z poskytovaných služeb či pronájmu.

Co se týče samotné otázky jmenování řídící osoby příspěvkové organizace, je nutné předně uvést, že řídícím orgánem je ředitel. Jde o zaměstnance dle zákoníku práce, a proto se také na jeho činnost ustanovení tohoto zákona aplikují. Dle § 33 odst. 3 písm. e) zmiňovaného zákona se pracovní poměr tohoto vedoucího zaměstnance zakládá jmenováním. Oprávnění ke jmenování má v případě příspěvkové organizace její zřizovatel.

I možnost odvolání vedoucího zaměstnance je zakotvena v zákoníku práce. Oprávněným k tomuto kroku je také zřizovatel dané příspěvkové organizace. Zákoník práce nestanovuje žádné důvody, které by omezovaly možnost zaměstnavatele odvolat vedoucího zaměstnance z jeho pracovního místa.¹⁰ Pokud tedy nestanoví žádný jiný právní předpis jinak, může zřizovatel odvolat ředitele nemocnice, která je příspěvkovou organizací, kdykoli a také z jakéhokoliv důvodu, nebo i bez uvedení

⁸ MOCKOVČIAKOVÁ, A. Právo. In: A. Mockovčíaková – D. Prokúpková – Z. Morávek. Příspěvkové organizace 2012–2013. Meritum segment 2012: Praha, 2012, 326 s., § 1335.

⁹ MITWALLYOVÁ, H., Mají příspěvkové organizace v dnešní době své opodstatnění, dostupné: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2014/2014-9.html?a=2931>

¹⁰ § 73 odst. 1 Zákoníku práce

důvodu. Obdobné platí i pro vzdání se místa ředitele. Je možné tak učinit kdykoliv, a to i bez udání důvodu.¹¹

Postavení ředitele příspěvkové organizace je tak v tomto ohledu odlišné od postavení zaměstnance, jehož pracovní poměr byl založen pracovní smlouvou. Je však nutné dodat, že odvoláním nebo vzdáním se pracovního místa vedoucího zaměstnance pracovní poměr nekončí. Zaměstnavatel musí se zaměstnancem dohodnout jeho další pracovní zařazení na jinou práci, která by odpovídala jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci. Jestliže zaměstnavatel takovou práci pro zaměstnance nemá nebo ji zaměstnanec odmítne, jde o překážku v práci na straně zaměstnavatele a současně je dán výpovědní důvod podle § 52 písm. c) zákoníku práce.

Obchodní společnosti

Akciová společnost

Akciová společnost je právnická osoba především využívaná hojně v obchodních vztazích. Ve velké míře je však tato právní forma používána i veřejnoprávními zřizovateli nemocnic.

Podstatné pro zaměření analýzy je nastavení pravidel pro volbu a odvolání vedení této právnické osoby. Základ je dán zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „zákon o obchodních korporacích“), který stanovuje podobu jednotlivých orgánů akciové společnosti. Je však nutné na úvod uvést, že v některých aspektech mohou být pravidla měněna stanovami společnosti. Obecný zákonný základ je však takový, že akciová společnost může být založena jako dualistická nebo monistická. U dualistického modelu je tvořena představenstvem, dozorčí radou a valnou hromadou. Monistický model je složen ze správní rady a valné hromady. Již při výčtu orgánů akciové společnosti je zřejmé, že nemá oficiálně ředitele. Je to statutární orgán, který je pověřen obchodním vedením, tedy rozhodováním o zásadních otázkách fungování akciové společnosti. Statutárním orgánem je dle konkrétního modelu buď představenstvo, nebo správní rada. Zákon o obchodních

¹¹ Pro úplnost je nutné dodat, že pracovní poměr vedoucího zaměstnance lze pak obecně rozvázat i dohodou, výpovědí ze všech zákoníkem práce vymezených důvodů, okamžitým zrušením i zrušením ve zkušební době, pokud tato byla sjednána

korporacích stanovuje, že statutární orgán je volen valnou hromadou, pokud tedy stanovy konkrétní akciové společnosti neurčí jinak.¹² V případě, že budeme vycházet ze základního nastavení, rozhodujícím orgánem pro volbu i odvolání představenstva jako orgánu pověřeno obchodním vedením, je valná hromada. Konkrétní osoby, které tvoří valnou hromadu, jsou tak těmi, které rozhodují o jmenování a odvolání řídicího orgánu nemocnice. Určení konkrétního orgánu zřizovatele, který je dle zákona pověřen výkonem práv v rámci valné hromady či dosazuje zástupce do tohoto orgánu upravují předpisy týkající se daného veřejnoprávního subjektu, čemuž se věnuje další část této analýzy.

Je pak vhodné dodat, že valná hromada rozhoduje usnesením. Je schopna se usnášet, pokud jsou přítomni akcionáři, kteří vlastní akcie, jejichž jmenovitá hodnota nebo počet přesahuje 30 % základního kapitálu, ledaže stanovy určí jinak.¹³ Vzhledem k tomu, že jmenováním ani odvoláním členů statutárního orgánu nedochází ke změně stanov, postačí k rozhodnutí valné hromady většina hlasů přítomných akcionářů (pokud stanovy neurčí jinak).¹⁴ Není tedy potřeba většina kvalifikovaná¹⁵ a vydané rozhodnutí není třeba osvědčovat notářským zápisem.¹⁶

V souvislosti s otázkou vedoucích osob, které mají v rámci nemocnice oprávnění rozhodovat o jejím fungování, je pak potřebné dodat, že v rámci konkrétní nemocnice může být vytvořena i pozice ředitele. Toto nastavení je ukotveno ve zřizovací listině (stanovách). Ředitel je v tomto případě zaměstnancem společnosti a představenstvo na něj deleguje část svých pravomocí. Analýza stanov různých zdravotnických zařízení ukázala, že existuje několik modelů nastavení této pozice. V některých případech je ředitel zároveň předsedou představenstva, v jiných případech je ředitelem osoba, která není členem žádného z orgánů společnosti. Jeho postavení je však navázáno na činnost představenstva, které ho jmenuje a odvolává.

U tohoto druhého modelu je pak ještě zásadnější, jak jsou nastaveny interní předpisy v otázce pravomocí ředitele nemocnice, především pak ve smyslu jeho oprávněnosti fakticky rozhodovat o chodu nemocnice. A také jakým způsobem je

¹² § 438 odst. 1 zákona o obchodních korporacích

¹³ § 412 zákona o obchodních korporacích

¹⁴ § 415 zákona o obchodních korporacích

¹⁵ § 416 odst. 1 zákona o obchodních korporacích

¹⁶ § 416 odst. 2 zákona o obchodních korporacích ve spojení s § 80a notářského řádu

nastaven mechanismus kontroly. Protože je to stále představenstvo, které je statutárním, a tedy i řídicím, orgánem společnosti. A nese za rozhodnutí této nemocnice faktickou odpovědnost.

Společnost s ručením omezeným

Další právní forma, která je využívána zřizovateli pro zakládání nemocnic, je společnost s ručením omezeným. Stejně jako předchozí, je i tato právnická osoba klasickou právní formou využívanou v soukromoprávních obchodních vztazích. Nicméně, má své využití i v případě zřizování nemocnic. Ač není tato právní forma využívána veřejnoprávními subjekty tolik, jako výše rozvedená akciová společnost.

Právní rámec společnosti s ručením omezeným je obdobně jako u akciové společnosti dán kromě občanského zákoníku především zákonem o obchodních korporacích. Orgány této obchodní společnosti jsou valná hromada a jednatel, případně jednatele. Volitelným orgánem je pak dozorčí rada, pokud tak určí společenská smlouva či zákon.

Statutárním orgánem společnosti s ručením omezeným je jednatel nebo jednatele, počet je určen v zakladatelském právním jednání společnosti. Jde o orgán pověřený obchodním vedením společnosti, pověřený organizováním a řízením běžné podnikatelské činnosti společnosti, zejména pak rozhodováním o provozu společnosti a s tím souvisejících vnitřních záležitostech společnosti. Valná hromada je pak nejvyšším orgánem, přičemž je to právě ona, kdo volí a odvolává jednatele. Společenská smlouva však může určit, že s podílem ve společnosti s ručením omezeným je spojeno právo jmenovat jednoho nebo více jednatelů a takto jmenovaného jednatele odvolat. Jinými slovy společníci ve společnosti s ručením omezeným mohou být oprávněni přímo zvolit a odvolávat určitý počet jednatelů. Celkový počet takto jmenovaných jednatelů však nesmí být větší, než počet jednatelů volených valnou hromadou.¹⁷ Jelikož odvoláním ani volbou jednatelů nedochází ke změně společenské smlouvy, obdobně jako u akciové společnosti, je k přijetí usnesení o volbě či odvolání jednatele třeba prostá většina hlasů přítomných

¹⁷ § 194a odst. 1 zákona o obchodních korporacích

společníků a není nutné je osvědčovat notářským zápisem, nestanoví-li společenská smlouva jinak.¹⁸

Příspěvková organizace

V případě této právní formy zřizovatel dané nemocnice rozhoduje o konkrétní volbě i odvolání. Jeho zapojení je tedy přímé a zásadní oproti případům, kdy je nemocnice zřízena jako obchodní společnost.

Určitým negativním aspektem však může být fakt, že rozhodnutí leží v rukou jedné osoby (ministra) případně několika málo osob (rada kraje či města).

Obchodní společnost

Pozitivní stránkou modelu, v němž je nemocnice zřízena jako obchodní společnost, je její schopnost generovat vlastní zisk, což může přinést finanční stabilitu a možnosti reinvestice do rozvoje a modernizace.

Na druhou stranu negativní stránkou tohoto modelu je značná vzdálenost zřizovatele od rozhodovacích procesů, včetně určování, kdo bude řídit organizaci. Tato vzdálenost může vést k nedostatečné kontrole a slabší koordinaci mezi zřizovatelem a vedením nemocnice.

¹⁸ § 170 zákona o obchodních korporacích

Zřizovatel a konkrétní nastavení jejich rozhodovacích pravomocí v otázce jmenování a odvolání ředitelů

Ministerstva jako zřizovatelé nemocnic

Zdravotní zařízení zřizovaná ministerstvy mají právní formu **příspěvkové organizace státu**. V případě fakultních nemocnic, jako speciální podkategorie, je pak tato právní forma určena přímo zákonem. Dle ustanovení § 111 odst. 1 zákona o zdravotním pojištění musí být tyto nemocnice vždy zřízeny jako příspěvkové organizace.

Právním základem pro tuto právnickou osobu jsou Velká rozpočtová pravidla a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Pravomoci zřizovatele u příspěvkových organizací ministerstva vykonává příslušný ministr. Na základě zákonného mandátu má právo řídit činnost organizace či schvalovat rozpočet. Pro tuto analýzu je pak významné především to, že je to právě ministr, kdo jmenuje a odvolává ředitele konkrétní příspěvkové organizace. Při svém rozhodování o jmenování či odvolání vrcholného managementu nemocnice však není omezen žádnými pravidly, a to ani ve formě interních předpisů upravující rámcově alespoň výběrové řízení. Je sice běžné, že ministr vyhlašuje výběrové řízení a rozhoduje na podkladě závěrů hodnotící komise, nicméně stanovisko komise není pro ministra závazné.

Problematická je i otázka vydání interního předpisu, který by upravoval podobu výběrového řízení včetně nastavení pravidel pro volbu a rozhodování hodnotící komise. Přístup dvou ministerstev, které jsou zřizovateli nemocnic, se v tomto poněkud liší.

Ministerstvo zdravotnictví

Již v roce 2023 byl na jednání vlády vzat na vědomí materiál s názvem „Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje proti korupci na roky 2021 a 2022 vydaný v březnu 2023“ (dále jen „Zhodnocení“) předložený k projednání ministrem spravedlnosti. V bodě 1.5 Zhodnocení nadepsaného jako „Realizace úkolů obsažených v sektorové analýze korupce ve zdravotnictví“ se uvádí, že jedním z úkolů sektorové analýzy korupce ve zdravotnictví je „zakotvení závazného procesu výběru

osob do řídicích pozic státních nemocnic, jehož součástí bude posouzení kandidátů nezávislou komisí". Uvedený materiál dále hovoří o tom, že je v přípravě materiál, který by měl upravovat postup výběru ředitelů nemocnic, přičemž vychází z dlouhodobě fakticky používaného postupu Ministerstva zdravotnictví při jmenování ředitelů nemocnic. Přestože uplynul více jak rok od této proklamace, Ministerstvo zdravotnictví prozatím k žádnému avizovanému zakotvení postupu výběru ředitelů nemocnic nepřistoupilo.¹⁹ Ministerstvo zdravotnictví jako největší zřizovatel nemocnic ve státním sektoru tak do dnešního dne nemá zakotven postup pro výběr řídicích osob jím zřízených nemocnic.

Ministerstvo obrany

O něco proaktivnější přístup má k nedostatku zákonného rámce pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic Ministerstvo obrany. To, jako zřizovatel tří nemocnic, má obecná pravidla nastavena v Rozkaze ministra obrany č. 63/2015 Věstníku Ministerstva obrany, některá ustanovení o průběhu služby vojáků z povolání (dále jen „Rozkaz ministra obrany“), konkrétně v článcích 31 a 32.

Rozkaz ministra obrany stanovuje povinnost konat výběrové řízení na pozici ředitele příspěvkové organizace, což se vztahuje i na ředitele nemocnic, jelikož Ministerstvo obrany vždy v případě zdravotních zařízení využívá právní formu příspěvkové organizace. Článek 31 Rozkazu ministra obrany upravuje základní rámec pro výběrové řízení: „služební orgán, který je oprávněn výběrové řízení vyhlásit, současně stanoví podmínky, které musí splnit uchazeč pro zařazení do výběrového řízení, procesní pravidla provedení výběrového řízení a jmenuje výběrovou komisi.“ Dále Rozkaz ministra obrany stanovuje povinnost vyhlásit výběrové řízení do 7 měsíců od

¹⁹ Viz odpověď Ministerstva zdravotnictví na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která byla zaslána Transparency International – Česká republika Ministerstvu zdravotnictví dne 20. 10. 2023.

„Výběrová řízení na obsazení volných vedoucích pracovních míst ředitelů organizací v přímé působnosti Ministerstva zdravotnictví jsou realizována v souladu se zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění. Ředitelé přímo řízených organizací jsou vybíráni v otevřeném a transparentním výběrovém řízení výběrovou komisí (dále také jen „VK“) složenou z předních odborníků, v níž jsou zastoupeni např. zástupci odborných společností, profesních organizací, lékařských fakult, odborových svazů a vzdělávacích institucí ve zdravotnictví. Ke způsobu jmenování členů výběrové komise je možno konstatovat, že stanovení počtu členů VK, způsob jejich výběru a jmenování je plně v kompetenci ministra zdravotnictví. Tato komise v neveřejném hlasování rozhodne o výběru nejvhodnějšího uchazeče, výsledek hlasování VK je následně předložen ministru zdravotnictví. Je ve výlučné kompetenci ministra zdravotnictví, zda bude akceptovat doporučení výběrové komise a jmenuje uchazeče s nejvyšším počtem získaných hlasů členů výběrové komise, nebo se rozhodne pro jiný postup (např. vyhlásit nové výběrové řízení).“

uvolnění místa. Ačkoli je tato lhůta poměrně dlouhá a její zdůvodnění není zřejmé, Ministerstvo obrany alespoň specifikuje časový rámec pro zahájení výběrového řízení.

Územní samosprávné celky jako zřizovatelé nemocnice

Kraje a obce jako územně samosprávné celky zřizují nemocnice v rámci svého území. Mohou tak činit buď ve formě příspěvkových organizací, nebo obchodních společností.

V případě, že je nemocnice zřízena jako příspěvková organizace, jde o výkon samostatné působnosti. Na rozdíl od státních příspěvkových organizací se tato právní úprava řídí tzv. malými rozpočtovými pravidly, která upravují zřízení příspěvkové organizace, její finanční hospodaření a vztah ke zřizovateli.

U krajů je klíčový zákon o krajích, který upravuje kompetence krajů vůči příspěvkovým organizacím. Příspěvková organizace je zřizována zastupitelstvem kraje. Co se týče jmenování a odvolání ředitele nemocnice, tuto pravomoc má dle § 59 odst. 1 písm. i zákona o krajích rada kraje. Rada je tvořena hejtmanem, náměstký a dalšími členy, přičemž pro jakékoliv rozhodnutí je potřeba nadpoloviční většina. Na samotný výběr ředitele však zákon neklade žádné zvláštní požadavky a kraj se může rozhodnout, zda vyhlásí výběrové řízení, nebo ne. Tento závěr platí pro všechny příspěvkové organizace s výjimkou školských zařízení.

Obce mají obdobnou právní úpravu, kterou stanoví zákon o obcích. I zde je zřizovatelem příspěvkové organizace zastupitelstvo obce, zatímco jmenování a odvolání ředitele je vyhrazeno radě obce. I u obcí platí, že mohou, ale nemusí vyhlásit výběrové řízení, protože žádný předpis tuto povinnost nestanovuje.

Kraje a obce také zřizují nemocnice jako obchodní společnosti, většinou jako akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným. To se děje v rámci samostatné působnosti v souladu se zákonem o krajích nebo zákonem o obcích. Zastupitelstva krajů a obcí rozhodují o zřízení obchodních společností a o majetkových vkladech do nich. Pokud má kraj nebo obec v obchodní společnosti majetkovou účast, zastupitelstvo navrhuje své zástupce do orgánů společnosti. Pokud je kraj nebo obec jediným akcionářem, pak jako valná hromada jedná rada kraje nebo obce.

Valná hromada obchodní společnosti, ať už je jí rada kraje nebo obce, rozhoduje o jmenování a odvolání členů statutárního orgánu, což zahrnuje i vrcholný

management nemocnice. Pokud je kraj či obec pouze částečným vlastníkem, zastupitelstvo deleguje zástupce na valnou hromadu, která následně rozhoduje o řízení společnosti.

Pokud kraj nebo obec vlastní obchodní společnost plně, rozhodování o jmenování a odvolání statutárního orgánu je v kompetenci rady kraje nebo obce (případně starosty obce, pokud není rada volena). Stejně jako u příspěvkových organizací, ani zde zákon nestanovuje žádná zvláštní pravidla pro jmenování ředitele, ani povinnost konat výběrové řízení.

Analýza nastavení pravidel pro jmenování a odvolání vrcholného managementu nemocnic u jednotlivých zřizovatelů ukazuje, že tato problematika není vůbec dostatečně v zákoně řešena. Tento nedostatek se projevuje jak u zřizovatelů ze státního, tak nestátního sektoru a nese s sebou řadu rizikových faktorů.

Především neexistence povinnosti konat výběrové řízení a absence stanovené lhůty pro jeho vyhlášení a rozhodnutí lze považovat za nejzásadnější problém, který vede k řadě negativních jevů:

1. Prostor pro korupci: Bez jasných pravidel a časových omezení je snadné manipulovat s procesem výběru a dosazování osob do vedoucích pozic, což může vést ke korupčním praktikám.
2. Klientelismus a nepotismus: V prostředí bez závazných pravidel je vyšší míra rizika, že může docházet k výběru kandidátů na základě osobních nebo rodinných vazeb namísto jejich kvalifikace a zkušeností.
3. Politické kuplířství: Politické síly mohou využívat vlivu na jmenování ředitelů nemocnic k prosazování svých zájmů, což vede k politizaci zdravotnického sektoru.
4. Tlak na ředitele: Ředitelé, kteří byli dosazeni bez řádného výběrového řízení, mohou být více nakloněni plnit přání zřizovatele než jednat nezávisle v nejlepším zájmu nemocnice a pacientů. To může vést k tomu, že jejich rozhodování bude více ovlivněno politickými nebo osobními zájmy než reálnými potřebami zdravotnického zařízení.

5. Dočasné pověření

Pro tuto analýzu je pak významná i otázka možného dočasného pověření. Nejen poslední dobou je tento postup zřizovateli nemocnic využíván po odvolání ředitele. Především pak v případech, kdy za samotným odvoláním původního ředitele stojí medializovaná kauza, často s trestněprávním přesahem.²⁰ Je však nutné uvést, že dočasné pověření není pojem, který by zákoník práce znal. Pokud zřizovatel k dočasnému pověření konkrétní osoby vedením nemocnice přistoupí, může být tento postup vykládán podle okolností dvěma způsoby.²¹

Buď jde o nesprávně označené jmenování, které je tedy nutné chápat jako faktické jmenování, nebo jde jen o oprávnění zastupovat dočasně nepřítomného zaměstnance, případně pověření ke splnění konkrétního pracovního úkolu. V takovém případě se nejedná o jmenování ve smyslu zákoníku práce, ale v podstatě o dočasnou změnu pracovního poměru založeného pracovní smlouvou. O tom, jaký ze dvou nastíněných případů nastal v konkrétní situaci, rozhoduje nikoliv označení právního jednání zřizovatelem, ale charakter pověření. Jak totiž vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího soudu *„o jmenování do funkce jde nejen tehdy, jestliže zaměstnavatel svůj projev vůle tak výslovně označí. Za jmenování do funkce lze považovat též takový projev vůle zaměstnavatele, kterým zaměstnanec „pověřuje“ určitou funkcí (ať dočasně či trvale), jestliže je nepochybné, že nejde jen o zastupování jiného vedoucího zaměstnance (např. v době jeho nepřítomnosti), které vyplývá z vnitřních předpisů zaměstnavatele a které zaměstnavatel „pověřovací listinou“ jen potvrzuje.“*²² Za jmenování nelze považovat situaci, kdy je zaměstnanec dočasně pověřen k zastupování z důvodu, že vedoucí zaměstnanec je například v pracovní neschopnosti nebo na mateřské či rodičovské dovolené. *„Naopak pokud je zaměstnanec „dočasně pověřen“ vedením namísto odvolaného vedoucího zaměstnance, a to na blíže neurčenou dobu (např. na dobu do vyhlášení výběrového řízení na uprázdněnou pozici), nikoho nezastupuje a takové dočasné*

²⁰ Kauza IKEM (blíže například zde: [Jak Ministerstvo zdravotnictví rozhoduje o vedení nemocnic?](#)), kauza okolo Krajské zdravotní v Ústí nad Labem a Nemocnice Jihlava (blíže zde: [Korupční kauzy, které otřáslы vedením nemocnic. Jsou procesy jejich odvolání a jmenování transparentní?](#))

²¹ JMENOVÁNÍ A ODVOLÁNÍ VEDOUČÍCH ZAMĚSTNANCŮ – DÍL I.

²² Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 2. února 2006, sp. zn. 21 Cdo 1082/2005. Shodně srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. září 2011, sp. zn. 21 Cdo 1590/2010, nebo usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. listopadu 2017, sp. zn. 21 Cdo 5179/2016.

pověření se bude zpravidla vykládat jako jmenování na vedoucí pracovní místo.”²³
Ač takovou formu navenek mít nemusí.

Dočasné pověření je bezesporu nutný institut a takový postup je naprosto vhodný v situacích náhlého odvolání nebo rezignace vrcholného managementu nemocnic. Nicméně tato možnost není zákonně zakotvena a zřizovatelé tak v dané situaci využívají jiný postup, než který jim zákon umožňuje. Bez výběrového řízení jmenují konkrétní osobu na pozici ředitele nemocnice s tím, že má jít toliko o dočasné pověření do vyhlášení výběrového řízení a jmenování nového ředitele. Faktem ale je, že jde o jmenování se všemi s tím spojenými skutečnostmi. Vzhledem k tomu, že zřizovatelé často ani nijak blíže tyto své postupy a jejich skutečnou podobu nekomunikují, sami tím vytvářejí jen větší míru netransparentnosti.

Zásadním problémem aktuálního nastavení je pak i to, že „dočasné pověření“ nemá žádný časový limit. Délka mandátu takto dosazené osoby je tak zcela na vůli zřizovatele.

Absence institutu dočasného pověření a aktuální praxe zřizovatelů nemocnic v situaci, kdy dojde k náhlému odvolání nebo rezignaci ředitele zdravotního zařízení vytváří prostor pro postupy zřizovatelů, které jsou značně netransparentní a v krajním případě korupčně rizikové. Především:

1. Takto dočasně pověření ředitelé zdravotnických zařízení nemají nijak omezenou pravomoc. Mohou tedy rozhodovat o aktuálních otázkách, ale i strategických plánech nemocnic. Jejich míra odpovědnosti za dlouhodobá rozhodnutí je však mnohem nižší.
2. Pokud dočasné pověření netrvá jen krátkou dobu, může se projevit další rizikový aspekt. Takto dosazené osoby mohou postrádat motivaci ke strategickým rozhodnutím, která však daná nemocnice potřebuje.
3. Je zde i větší riziko, že jejich rozhodnutí budou více ovlivněny vnějšími tlaky a osobními zájmy než skutečnými potřebami nemocnice.

²³ JMENOVÁNÍ A ODVOLÁNÍ VEDOUČÍCH ZAMĚSTNANCŮ – DÍL I.

4. Pro zřizovatele je odvolání „dočasně pověřeného ředitele“ mnohem menší reputační riziko než odvolání osoby, který byla vybrána na základě řádného výběrového řízení.
5. Nastavení, kdy není dána omezená lhůta pro dočasné pověření a je jen na vůli zřizovatele, zda vyhlásí výběrové řízení a vybere vhodného kandidáta, vytváří značnou nerovnováhu ve vztahu zřizovatele a „dočasně pověřeného“ ředitele. Což může otevírat prostor pro tlak či prosazování vlastních zájmů zřizovatele skrz dosazenou osobu.
6. V neposlední řadě může být aktuální praxe zřizovatelů v situaci náhlého odvolání nebo rezignace využita jako nástroj mocenských politických bojů.

6. Závěr a doporučení

Přestože je možné pro úpravu podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic využít řadu právních nástrojů, ukazuje se, že v České republice je tato oblast upravena značně sporadicky. Obecná zákonná úprava podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic není dostatečně doplňována ani podzákonnými či interními předpisy zřizovatelů. V rámci zlepšení procesu jmenování a odvolání by bylo vhodné, aby Ministerstvo zdravotnictví vypracovalo koncepční dokument nebo metodiku, která by stanovila jasná pravidla a standardy pro tento proces. Tím by se alespoň do jisté míry zajistila větší konzistentnost a předvídatelnost v rozhodování, což by vedlo ke zvýšení transparentnosti a důvěry veřejnosti ve vedení zdravotnických zařízení.

Jako jeden z významných problematických prvků procesu jmenování a odvolání ředitelů nemocnic lze obecně považovat skutečnost, že povinnost konat výběrové řízení na pozici ředitele nemocnice není stanovena výslovně zákonem. Přestože například u školských příspěvkových organizací tato povinnost zakotvena v zákoně je. Takové nastavení je minimálně záležející, neboť nemocnice, především pak ty státní, disponují s velkým objemem financí ze státního rozpočtu. Zakotvení povinnosti konat výběrové řízení na řídicí pozici zdravotních zařízení by tak bylo zcela legitimní. Dočasně pověřený ředitelé mohou mít plné pravomoci, ale nižší odpovědnost za dlouhodobá rozhodnutí a mohou být ovlivněni vnějšími tlaky. Současné nastavení tedy nahrává politickým bojům, umožňuje snadné odvolání bez větších reputačních následků pro zřizovatele a vytváří značnou nerovnováhu ve vztahu zřizovatele a „dočasně pověřeného“ ředitele, což může otevírat prostor pro tlak či prosazování vlastních zájmů zřizovatele skrz dosazenou osobu.

V rámci analýzy vyvstává další důležitý faktor, který je obzvláště relevantní pro nemocnice zřizované ministerstvy. Nejzásadnějším problémem tohoto dosavadního uspořádání je skutečnost, že o jmenování a odvolání ředitelů státních nemocnic, jež fungují jako příspěvkové organizace, rozhoduje jediná osoba. Proces rozhodování přitom není transparentně definován a nemusí být podložen odborným názorem dalších osob. Ačkoli se k výběru ředitele často využívá výběrové řízení, do něhož je zapojena hodnotící komise, tento postup není zákonem vyžadován. Rovněž není stanoveno, jak má výběrová komise vypadat, jaké má mít složení, jakým způsobem

má rozhodovat, ani další důležité detaily, což činí celý proces netransparentním. U takto klíčových pozic by však transparentnost měla být základním předpokladem.

Dále by mělo být standardem, aby jména členů hodnotící komise byla zveřejněna. Transparentnost v tomto ohledu by posílila důvěru veřejnosti v proces výběru a jmenování ředitelů nemocnic. Zveřejnění jmen členů komise by umožnilo sledovat kvalifikaci, odbornou způsobilost jednotlivých členů či jejich případný střet zájmů, což by mohlo vést k větší odpovědnosti a důvěryhodnosti celého výběrového řízení.

Sporadická úprava a požadavky na rozhodování ministra a jiných zřizovatelů nemocnic je problematická ještě z dalšího úhlu pohledu. V případě odvolání ředitele nemocnice není dána žádná zákonná lhůta pro rozhodnutí o novém jmenování. Tato právní nejasnost by měla být řešena zavedením jasných zákonných pravidel, aby se předešlo dlouhodobým obdobím bez stabilního vedení nemocnice, což může ohrozit její funkčnost a kvalitu poskytované zdravotní péče.

*„Hlídáme veřejný
zájem, hájíme efektivní
a odpovědnou správu
země“*

Transparency International –
Česká republika,
o. p. s.

Sokolovská 143
180 00 Praha 8
Tel. +420 224 240 895-7

Bankovní číslo účtu: 2100385154/2010
vedené u Fio banky, a. s. (pobočka banky na Praze 1)

posta@transparency.cz

