

Je v Česku proces jmenování a odvolávání ředitelů nemocnic transparentní?

18.6.2024 - | Transparency International ČR

Ředitelé a ředitelky nemocnic jsou klíčovými osobami nejen pro samotný chod zařízení, ale i pro fungování zdravotní péče a zdravotnictví obecně. U nemocnic zřizovaných státem, kraji či obcemi jde o pozici, která zároveň významně ovlivňuje nakládání s veřejnými financemi proudícími v nemalém množství do zdravotnictví z veřejného rozpočtu. I proto je výběr konkrétní osoby na tuto pozici zásadní.

Ukazuje se však, že pravidla pro výběr, jmenování a odvolání ředitelů nemocnic jsou v Česku v mnoha ohledech velmi obecná a vedou tak minimálně k netransparentnosti tohoto procesu.

Pravidla pro jmenování a odvolání osob, které stojí v čele nemocnic, se odvíjí především od dvou základních faktorů: **1) Kdo je zřizovatelem a 2) Jakou právní formu daná nemocnice má.**

Nemocnice jako zdravotnická zařízení mohou být zřizována státními i nestátními subjekty. Mezi státní jsou řazena ta, jejichž zřizovatelem je stát, resp. ministerstva. Do nestátního sektoru jsou zařazena zdravotnická zařízení zřizovaná kraji, obcemi, církvemi a soukromými právníky a fyzickými osobami.

Každý subjekt pak pro nemocnice volí různé právní formy. Tento výstup se věnuje jen nemocnicím státním a těm, které jsou zřízeny obcemi či kraji, protože právě tyto jsou největšími příjemci finančních prostředků ze státního rozpočtu a výběr řídících osob těchto nemocnic je tak o to zásadnější.

Jak vypadá politika jmenování u státních nemocnic?

Nemocnice spadající do státního sektoru jsou zřizovány ministerstvy. Největším zřizovatelem v této oblasti je Ministerstvo zdravotnictví, dále pak Ministerstvo obrany.

V úvahu připadá i Ministerstvo vnitra, které má ale aktuálně zřízenou organizační složku státu s názvem Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra, jejímž účelem je vytvoření systému zdravotních služeb pro Policii České republiky a Hasičský záchranný sbor České republiky. Jde například o zabezpečení ozdravné a lázeňské péče, Ministerstvo vnitra však není zřizovatelem konkrétní nemocnice.

Samostatnou podkategorii státních nemocnic tvoří fakultní nemocnice, jejichž zřizovatelem jsou rovněž ministerstva, ale v kooperaci s konkrétní 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 danou lékařskou fakultou. Fakultní nemocnice tak mají ve výsledku silnější postavení, i když formálně pro ně i jejich vedení (včetně výběru vedení) platí tatáž pravidla.

Ministerstva při zřizování nemocnic využívající právní formu příspěvkové organizace. U fakultních nemocnic je tato forma dokonce vyžadována zákonem. Jde o specifické právní osoby zřizované organizačními složkami státu, jejichž účelem je plnění veřejně prospěšných činností, které naplňují veřejný zájem.

V případě nemocnic je to především ochrana veřejného zdraví a zajištění zdravotní péče. Jsou ve své činnosti značně navázány na rozpočet svého zřizovatele, mohou však získávat i finance z vlastní činnosti či z jiných zdrojů, protože příspěvkové organizace jsou obecně zřizovány za takovými účely, u kterých není možné očekávat velkou ziskovost dané činnosti.

Vzhledem k tomu, že se jedná o organizace, které mají právní subjektivitu a jednají tak vlastním jménem, rozhodující osobou pro její činnost je osoba v jejím čele, tedy ředitel. Je to klíčová pozice, která rozhoduje o fungování nemocnice, personálních otázkách nebo investicích.

Volba této osoby je tedy velmi důležitá, přičemž o ní vždy rozhoduje zřizovatel. V případě státních nemocnic je to pak konkrétně ministr daného rezortu. Takto nastavený proces jmenování a odvolání řídicích osob u velkých nemocnic má řadu úskalí.

Rozhodnutí leží v rukou ministra, tedy člena vlády, který svůj mandát vždy získává na základě politických jednání. Ta jsou spojena s poměrně častými změnami mocenských poměrů a nemocnice se mohou jako významní příjemci veřejných prostředků stát součástí politického vyjednávání.

„Takové napojení na politickou scénu může mít za následek i nevhodné personální obměny, při kterých budou upřednostněny konexe s politickým prostředím více než odbornost a zkušenost,“ dodává Petra Audová, právnička TI ČR.

Obdobně pak i odvolání ředitele je rozhodnutím ministra. Problematické je u této otázky především to, že ředitel je ze své funkce odvolatelný ministrem z jakéhokoliv důvodu nebo i bez udání důvodu.

Takto široce koncipovaná pravomoc, která leží v rukou jediného člověka, je stejně jako u jmenování, riziková. Ministr navíc po odvolání ředitele nemocnice není vázán žádnou zákonnou lhůtou pro jmenování jeho nástupce, což vytváří ještě větší prostor pro netransparentnost a možnou libovůli v tomto procesu.

Ministerstvo zdravotnictví jako největší zřizovatel

Je tak zřejmé, že proces jmenování a odvolání ředitelů státních nemocnic vložený do rukou jediné osoby má bezesporu potenciální rizikové aspekty. Riziko zneužití je však možné snížit nastavením transparentních pravidel:

Obecně platí, že přímo ze zákona není nutné vyhlašovat výběrové řízení na pozici ředitele nemocnice, která je příspěvkovou organizací. Bližší úpravu neposkytují v případě Ministerstva zdravotnictví ani podzákonné či interní předpisy.

Praxe Ministerstva zdravotnictví je sice taková, že při výběru nového ředitele nemocnice je realizováno výběrové řízení, v rámci nějž zasedá výběrová komise. Ta předkládá návrh na jmenování vybraného kandidáta. Je však nutné zdůraznit, že pro ministra není návrh komise závazný. Především však, pokud je výběrové řízení na pozici ředitele nemocnice realizováno, nemá ze zákona žádná konkrétně určená pravidla.

Výběr ředitelů nemocnic zřizovaných Ministerstvem zdravotnictví proto doprovází značné korupční riziko. Tento závěr potvrzuje i Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje proti korupci na roky 2021 a 2022 vydaným v březnu 2023, neboť jedním z vytyčených úkolů sektorové analýzy korupce ve zdravotnictví bylo právě „zakotvení závazného procesu výběru osob do řídicích pozic státních nemocnic, jehož součástí bude posouzení kandidátů nezávislou komisí“.

Je tedy zřejmé, že aktuální nastavení procesu výběru ředitelů nemocnic není zcela dostačující. Ve zhodnocení je dále uvedeno, 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 Ministerstvo zdravotnictví, jako největší zřizovatel nemocnic ve státním sektoru, sdělilo, že metodika pro výběrové řízení na pozici ředitele nemocnic je připravována, ani po více jak roce od vydání uvedeného zhodnocení nedošlo k jejímu faktickému vydání a uveřejnění.

Pohled na pravidla jinde

Ministerstvo obrany, které je zřizovatelem celkem tří nemocnic, má alespoň obecné nastavení pravidel zakotvené v Rozkaze ministra obrany č. 63/2015 Věstníku Ministerstva obrany, Některá ustanovení o průběhu služby vojáků z povolání, konkrétně se jedná o čl. 31 a čl. 32.

V něm je mimo jiné stanovena povinnost konat výběrové řízení na pozici ředitele příspěvkové organizace. Toto pravidlo se tedy vztahuje i na ředitele nemocnic, protože je Ministerstvo obrany vždy zřizuje jako příspěvkové organizace.

Rozkaz ministra obrany dále v článku 31 upravuje alespoň obecný rámec pro samotné 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.“*

Rozkaz ministra obrany určuje povinnost vyhlásit výběrové řízení do 7 měsíců od uvolnění místa. Tato lhůta je poměrně dlouhá a její zdůvodnění není zřejmé. Na rozdíl od Ministerstva zdravotnictví je však alespoň stanoven nějaký časový okamžik, do kdy je nezbytné výběrové řízení zahájit.

Je zřejmé, že k úpravě podmínek a pravidel pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic přistupují ministerstva odlišně. Je však klíčové, aby byly minimálně jasně nastaveny podmínky procesu návrhu nejvhodnějšího kandidáta, pokud je zvoleno nastavení, kde o konečném výběru klíčových osob pro rezort zdravotnictví rozhoduje jedna osoba.

Stejně tak by měl mít určité nastavené mantinely i proces odvolání ředitelů nemocnic. Jen tím bude zajištěno, že rozhodnutí ministra má určitý kvalifikovaný podklad a je tak zachována alespoň určitá míra transparentnost procesu a omezena korupční a jiná rizika.

Obce a kraje v roli zřizovatelů nemocnic

Dalšími velkými zřizovateli nemocnic jsou kraje, případně obce. Tyto územně samosprávné celky v rámci výkonu samostatné působnosti zřizováním nemocnice zajišťují dostupnou zdravotní péči pro občany daného území.

Obdobně jako ministerstva využívají pro tato zdravotnická zařízení právní formu příspěvkové organizace. Velký poměr mají však i nemocnice zřízené v právní formě některé z obchodních společností, tedy jako společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti.

V případě nemocnic zřízených jako příspěvkové organizace samospráv rozhoduje o jejich zřízení zastupitelstvo. Ředitele jako vedoucího dané organizace však jmenuje a odvolává rada obce či kraje.

Nicméně ani u příspěvkových organizací zřizovaných samosprávami není dána povinnost konat výběrové řízení na tuto pozici (Výjimkou jsou školské příspěvkové organizace, u kterých je povinnost konat konkurzní řízení podle tzv. školského zákona). Vyhlášení výběrového řízení je rozhodnutím příslušného orgánu kraje či obce, které vyplývá z práva na samosprávu garantovaného Ústavou.

Územně samosprávnými celky při zřizování nemocnic často využívají ještě jinou právní formu, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným. U těchto typů právnických osob není řídicím orgánem ředitel ale statutární orgán. Tím je v případě akciové společnosti představenstvo a v případě společnosti s ručením omezeným jednatel.

Je sice pravda, že některé nemocnice zřízené jako obchodní společnosti mají i pozici ředitele, většinou je však tato osoba shodná s osobou jednatele či předsedy představenstva. V případě ředitelů obchodní společností jde o zaměstnaneckou pozici, na kterou statutární orgán přenese část svých pravomocí.

Úprava pravomocí této pozice je pak dána vnitřními předpisy. Nicméně pro posouzení nastavení pravidel pro jmenování a odvolání řídicích osob nemocnic je stěžejní především to, kdo a kým je volen na pozici statutárního orgánu, protože právě tento orgán rozhoduje v nejzásadnějších otázkách chodu nemocnice a zároveň i jedná za nemocnici.

Obecně v souladu se zákonnou úpravou platí, že statutární orgán obchodních společností je volen valnou hromadou. V případě, že je zřizovatelem obchodní společnosti samospráva, která v ní tak má majetkovou účast, je to zastupitelstvo, kdo deleguje zástupce na valnou hromadu. Je to tedy také zastupitelstvo, kdo fakticky ovlivňuje výběr osob, které budou následně rozhodovat o jmenování a odvolání řídicí osoby nemocnice.

Ve většině případů, když je zřizovatelem nemocnice obec či kraj, má tento územně samosprávný celek nejen majetkovou účast, ale je jediným zřizovatelem, a tedy jediným společníkem/akcionářem dané právnické osoby. Za takové situace je to pak rada kraje či obce, která rozhoduje v otázce jmenování a odvolání statutárního orgánu nemocnice. A tedy určuje, kdo bude řídit danou nemocnici.

Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, v případě, že je nemocnice zřízena obcí či krajem, leží rozhodnutí o jmenování a odvolání ve většině případů v rukou rady. O jmenování a odvolání ředitelů nemocnic tedy rozhoduje vícečlenný orgán, ledaže se jedná o menší obec, kde se rada nezřizuje a její pravomoc vykonává starosta.

Členové rady však často nejsou profesionálové v daném oboru. Konání výběrové řízení tak je minimálním požadavkem při rozhodování o výběru vrcholného managementu nemocnice. Zákon tento požadavek nestanoví a pokud je přesto výběrové řízení vyhlášeno, nejsou stanovena jasná a jednotná pravidla pro jeho konání. Není totiž běžnou praxí, že by územně samosprávné celky tuto otázku upravovaly například interními předpisy či alespoň metodikami.

Všem stejným metrem

Nemocnice zřízené státem či územně samosprávnými orgány zajišťují zdravotní péči, jejíž kvalita se odvíjí od celé řady faktorů. Významnou roli v této otázce hraje bezesporu vedení nemocnic, které neovlivňuje jen chod těchto zdravotnických zařízení a nakládání s veřejnými financemi, ale i kvalitu zdravotnictví obecně.

Nastavení pravidel pro jmenování a odvolání osob, stojících v čele nemocnic, stejně jako podmínek pro způsob výběru těchto osob, je tak klíčovou otázkou.

Jak se ale ukazuje, je tato oblast u nás jen velmi obecně upravena. U tak významné pozice ve zdravotnictví, jako je ředitel nemocnice, by však mělo být jednotné a předem dané nastavení pravidel pro výběr kandidátů na tuto pozici naprostým minimálním základem. O to více, když u většiny nemocnic leží výběr osob na vedoucí pozici v rukou jediného člověka, či několika málo osob.

V takovém nastavení je ještě zásadnější, aby alespoň proces výběru měl určitá pravidla a bylo tak zajištěno, že jsou do něj zapojeni experti z dané oblasti, a především postup rozhodujícího orgánu (ministra či rady obce/kraje) vychází z určitého kvalifikovaného podkladu, protože v opačném případě je výběr ředitelů a osob stojících v čele nemocnic značně netransparentní. V krajním případě se vytváří prostor pro klientelismus či dokonce korupční praktiky.

Jednotné a veřejně komunikované ukotvení podmínek pro jmenování a odvolání ředitelů nemocnic, které nekončí u určení orgánu, jenž o výběru kandidáta rozhoduje, vytváří skutečný základ pro spravedlivý, transparentní, a především kvalitní výběr osob stojících v čele nemocnic.

Obdobné by pak mělo být i nastavení pravidel pro odvolání z této klíčové pozice ve zdravotnictví, jelikož jenom nemocnice odolné vůči politickým tlakům mohou zajistit kvalitní zdravotní péči a důvěru veřejnosti ve zdravotní systém.

<https://www.transparency.cz/je-v-cesku-proces-jmenovani-a-odvolavani-reditelu-nemocnic-transparentni>