

# **Právo a úhradotvorba**

**JUDr. Ondřej Dostál, Ph.D., LL.M.**

# Organizačně-ekonomický rámec

- **Přes částečnou transformaci (např. práva pacientů) zůstalo financování poskytovatelů netransformované, resp. zmatečné**
- **Recentní právní vývoj popírá dva dosud majoritně využívané nástroje *cost control*:**
  - *Omezenou síť poskytovatelů (EU-mobilita bez smlouvy)*
  - *Objemovou limitaci, risk-contracts (ústavní i evropské právo)*
- **Možno nerespektovat, ale s právními riziky a ekonomickými škodami**
- **Při akceptaci nutno hledat nové nástroje řízení nákladů**
  - *Explicitní limitace hrazené péče („zmenšení balíku“)*
  - *Explicitní limitace volby (gatekeeping, sankce za nesoučinnost)*
  - *Moderně pojatá cílená kontrola (elektronizace)*
  - *Opatření na úrovni ceny vstupů*
- **Vyhláška 2013:**
  - *Možnost ukládat povinnosti není k dispozici, chybí zákon*
  - *Inovace jedině na bázi motivací, nikoliv vynucení*

# Právní rámec

## ➤ **Listina základních práv a svobod:**

- Čl. 31 – *právo na hrazenou péči (+ zákaz diskriminace)*
- Čl. 26 – *právo na podnikání (+ právo vlastnit majetek)*
- Čl. 36 – *právo na spravedlivý proces*
- Čl. 17 – *politické právo na informace*

## ➤ **Evropské právo**

- *Soutěžní právo a poskytovatelé/výrobci*
- *Mobilita pacientů a přenositelnost „nároku“*

## ➤ **K zohlednění**

- *Individuální povaha většiny nadzákonných práv*
- *Přímý vertikální účinek směrnic, přímý horizontální i vertikální účinek nařízení v evropském právu*

# Vyhláškové vymezení „balíku“?

## ➤ **Nález 206/1996 Sb.**

- *Právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky mají občané na základě veřejného pojištění a za podmínek blíže vymezených zákonem. Jestliže tedy tyto podmínky mohou být upraveny pouze zákonem, je zcela nezbytné, aby i rozsah a způsob jejich poskytování byl vymezen stejným legislativním režimem. Jiná než zákonná úprava by byla porušením Listiny, a tedy i ústavnosti.*
- *Nelze připustit, aby vymezení rozsahu výše poskytované zdravotní péče za plnou nebo částečnou úhradu byla ponechána na úpravě jiným než zákonným právním předpisům. Tím by se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k takovým pravomocím není oprávněna.*

# Komisionální úhradotvorba?

## ➤ PI. ÚS 36/05

- *Ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění (...) požadavku nevyhovuje, neboť negarantuje žadateli, aby rozhodnutí o jeho žádosti bylo založeno na objektivních a ověřitelných kritériích, aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů.*
- *O začlenění konkrétního léčiva do množiny léčiv ze zdravotního pojištění hrazených plně a do množiny léčiv hrazených pouze částečně, jakož i o konkrétní výši úhrady ministerstvo rozhoduje nikoliv ve správním řízení, ale v rámcí normotvorného procesu. Je proto neslučitelné s principy právního státu a tedy v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod.*

# Péče řádně poskytnutá musí být uhrazena nad limit

## ➤ I.ÚS 2785/08 ze dne 13.09.2011

- *I Ústavní soud spatřuje podstatu věci v ústavněkonformním posouzení otázky, zda stěžovatelka v daném období překročila sporné náklady z nezbytných důvodů, tedy aby nutného léčebného efektu bylo dosaženo s ohledem na individuální zdravotní stav konkrétních pojištěnců. Na tuto otázku je třeba se zejména zaměřit v novém řízení a případně v tomto směru doplnit dokazování.*
- *Ústavní soud poukazuje v této souvislosti na závěr vyjádřený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3507/2008 (i když skutkové okolnosti případů jsou poněkud jiné), podle něhož pokud zdravotnické zařízení poskytlo nutnou a neodkladnou péči pojištěnci zdravotní pojišťovny, je příslušná pojišťovna povinna tuto péči uhradit i v situaci, že byl dohodnutý finanční limit v daném období vyčerpán. Uvedený závěr považuje i Ústavní soud za ústavně plně konformní; je však třeba doplnit, že tento závěr - sám o sobě - nepokrývá všechny v úvahu přicházející případy, kdy lze smluvně dohodnutý objem zdravotní péče překročit (např. nárůst počtu pacientů dané pojišťovny, preskripce léků u chroniků apod.).*

# Vyhláškou to opravdu nepůjde

## ➤ PI. ÚS 36/11

- 50. Ze čl. 4 odst. 2 Listiny vyplývá, že „požadavek zákonného základu pro možné omezení základního práva je vyvozován z demokratického principu, jakož i z principu materiálního právního státu. Jeho důvodem je znemožnit exekutivě realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva.
- Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, má být zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu a navíc získává omezení základního práva i následnou demokratickou zpětnou vazbu“
- 51. Jak bylo řečeno, podzákonná normotvorba je protiústavní, jestliže meze základních práv a svobod nemůže stanovovat nic jiného než přímo zákon. Tak je tomu i v řešeném případě mezi práva na bezplatnou zdravotní péči. Problematika je sice upravena v základních rysech již v samotném zákoně o veřejném zdravotním pojištění, ovšem jen zčásti. Nutný základní rámec pro podzákonný právní předpis je proto příliš stručný a neurčitý.

# Judikatura ÚS - vyhlášky

- **Co ÚS už cca 15 let říká o zdravotnictví:**
  - *Vymezení péče plně hrazené, částečně hrazené a nehrazené je možné*
  - *Jde ale o zásah do četných listinných práv (čl.31, ale též 36, 26, 11 atd.)*
  - *Tento zásah nelze činit bezprocesně a na základě libovůle výkonné moci, bez demokratické kontroly*
  - *Tento zásah vyžaduje dostatečné zákonné zmocnění (kritéria, proces, odvolání)*
- **K tématu – jakékoliv pokusy o „komisionální HTA“ možné jen pokud by výstup neměl žádnou relevanci k vymezení péče hrazené...**



# Judikatura ÚS - vyhlášky

## ➤ **Co ÚS ještě „trefil“:**

- *Zmocnění pro vyhlášky v § 17 zcela vágní, libovůle při nedohodě*
- *U „bodníku“ eliminována 2007 dosavadní veřejná participace*
- *A fortiori metodiky či číselníky, vymezují-li reálně nárok pojištěnce*

## ➤ **Co vše bychom mohli pozbyt (stručný výčet omezení obsažených teprve ve vyhlášce):**

- *Celé DRG; institut ZUM/ZULP a „agregaci výkonu s materiálem“; patrně veškeré propočty a vzorečky objemové limitace z ÚV; historickou referenci; frekvenční omezení; limity „časové a místní“; atd.atd*

## ➤ **Nihil novo sub sole – zpět ke kauze „zdravotní řád a spol.“ z poloviny 90.let**

# Judikatura ÚS - vyhlášky

- **Nutno přepracovat úhradový systém**
- **1. úroveň – „ceníková“**
  - *Patrně obstojí řízení dle 39b u ambu léků (viz causa TARKA)...pokud bude SÚKL pracovat*
  - *V materiálu a pomůckách jen zákonné omezení (§15, přílohy), vše ostatní právně nepoužitelné*
  - *U výkonů nutná „kompletní přestavba“*
- **2. úroveň – „smluvní“**
  - *Proces i kritéria pro úhradovou vyhlášku zcela nedostatečná*
  - *Dtto pro „dodatkování“ (causa PTC a nacenění protonového svazku)*

# Judikatura ÚS - budoucnost

## ➤ Návrh skupiny senátorů na zrušení úhradové vyhlášky

- *Navrženo jen zrušení 475/2013 Sb.*
- *Co bude efekt pro 2013, jen rekalkulace 2013? Pád objemové limitace na 2013? Možno vydat jen jinou ÚV na 2013 a jakoukoliv na 2014? Přerušení historické reference? Platnost některých dodatků?*
- *Při absenci dodatku „znalecké nacenění“, resp. cílená revize (obdobný problém skrytě u euromobility)*
- *Pokus PZP ČR, NRZP aj. doplnit návrh o alternativní petit – zrušení §17 odst. 4 a 5 k 2015 („bodník“, úhr.vyhlášky, dodatkování)*

# Právo na vlastnictví a na podnikání

- **Právo na vlastnictví a právo na podnikání**
  - *Limit možností zásahů do práv nestátních ZZ cestou regulací*
  - *Respektování práva hospodářské soutěže a veřejných podpor*
  - *Právo na odměnu a přiměřený zisk*
- **Čl.11**
  - *(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.*
- **Čl.26**
  - *(1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.*
  - *(2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.*

# Právo na podnikání

## ➤ **PI. ÚS 24/99 (obiter dictum)**

- *Státní (veřejná) regulace, a to vycházejíc ze zohlednění důležitých faktorů (v dané oblasti výše vybraného pojistného, výše nákladů při poskytování zdravotní péče, atd.), musí při stanovení ceny zohlednit i možnost tvorby zisku.*
- *Důsledkem absence této maximy při regulaci cen se může stát znemožnění určité oblasti podnikatelské aktivity a vytvoření státního monopolu, tj. dotčení podstaty a smyslu základního práva, plynoucího z čl. 26 Listiny.*

## ➤ **V roce 2013 významné pro:**

- *Kalkulaci výkonů, nákladovost*
- *Nastavení úhradových limitací ve vyhlášce*
- *Uzavřít smlouvu při znalosti ÚV pro 2013?*

# Právo na vlastnictví a na podnikání

- **Problematika některých „nevýhodných“ specializací**
  - *Tvorba Sazebníku?*
  - *Tvorba Úhradové vyhlášky?*
- **Problematika možných rozdílností**
  - *Ambulantní – nemocniční? Malá – velká nemocnice?*
  - *Stanovený typ úhrady, existence „dodatku“?*
  - *Status centra?*
- **Ochrana před nekalou soutěží**

# Právo nekalé soutěže

## ➤ § 44 ObchZ. - základní ustanovení

- *Nekalou soutěží je jednání v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům.*
- *Nekalá soutěž se zakazuje.*

## ➤ § 53

- *Osoby, jejichž práva byla nekalou soutěží porušena nebo ohrožena, mohou se proti rušiteli domáhat, aby se tohoto jednání zdržel a odstranil závadný stav.*
- *Dále mohou požadovat přiměřené zadostiučinění, které může být poskytnuto i v penězích, náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení.*

# Nekalá soutěž: nezvýhodňovat!

- **Z výroku VS Praha v „Dr. Max vs. SČ Kraj“:**
  - *„...účelovým zvýhodněním jen některých soutěžitelů, kteří pro jednání (Kraje) mohou zákaznickou veřejnost oslovit s nabídkou pro ni výhodnější a přitažlivou (služba „zdarma“ oproti u jiných placenou), byl nastolen stav nikoliv rovných podmínek podnikání na trhu v dané oblasti, kdy na jedné straně vybranému soutěžiteli je z veřejných prostředků nahrazeno to, co nabízí zákazníkovi k jeho prospěchu, zatímco další soutěžitel nemá žádnou možnost tuto výhodu – činit k veřejnosti přitažlivou nabídku určité služby „zdarma“, jež se ovšem jeho podnikání nijak nedotkne – pro sebe získat.*



# Nekalá soutěž: nezvýhodňovat!

## ➤ **K obraně Kraje – není podnikatel:**

- *Podle § 41 Obchodního zákoníku se úprava hospodářské soutěže v Obchoz vztahuje i na ty soutěžitele, kteří nejsou podnikateli, podstatné je, zda se hospodářské soutěže takový subjekt účastní.*
- *Účast na hospodářské soutěži je nutno přitom chápat v plné šíři významu tohoto pojmu, jak to odpovídá cíli úpravy hospodářské soutěže v Obchoz – tedy nejen v přímé účasti konkurenční, ale i v nepřímé účasti.*
- *Ovlivňováním hospodářské soutěže a tedy i účasti v ní pak v konkrétním případě nepochybně může být i činnost osoby, která není přímým konkurentem, a to zejména, jde-li o osobu ovládající některého přímého účastníka trhu a v jeho prospěch – ve prospěch jeho soutěžní pozice – na úkor dalších soutěžitelů zasahující do pravidel hospodářské soutěže.*

# Rozhodnutí Evropské komise 2005/842/ES

## ➤ Kritéria přípustnosti dle Rozhodnutí:

- *Výše vyrovnávací platby musí být omezena rozsahem nezbytným pro úhradu nákladů vynaložených v souvislosti s plněním závazků veřejné služby, přičemž je třeba zohlednit příslušné příjmy a přiměřený výnos z vlastního kapitálu za plnění těchto závazků.*
- *Vyrovňovací platba musí být skutečně využita pro účely provozování služby dotyčného obecného hospodářského zájmu, aniž by byla dotčena schopnost podniku dosáhnout přiměřeného zisku. Výše vyrovnávací platby zahrnuje veškeré výhody udělené státem nebo ze státních zdrojů v jakékoli formě.*
- *Členské státy mají povinnost provádět pravidelné kontroly nebo zajistit, aby byly prováděny pravidelné kontroly směřující ke zjištění, zda oprávněné subjekty nedostávají vyrovnávací platby přesahující tuto výši.*

# „Test rozumnosti“ v Pl. ÚS 36/11

## ➤ Je třeba zkoumat

- 1) vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu,
- 2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu (...)

## ➤ Pokud ad 2) ano, potom je třeba zkoumat

- a) předmětný zásah sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl jeho omezení,
- b) je tento zásah k dosažení tohoto cíle vhodný (požadavek vhodnosti),
- c) tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a
- d) zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (proporcionality v užším smyslu).“

## ➤ Cíle a zasažená práva

- Cílem regulace je stabilita systému a zabránění plýtvání
- Dotčeným právem je čl. 26 na podnikání
- Čl. 31 a čl. 28 jsou vztahem pojišťovna-poskytovatel de iure nedotčeny.

# Z dosud argumentovaného:

- **§ 89 odst. 2 Ústavy a vázanost výrokem? “Nároková mentalita”?**
- **Možnost „vyvinění“?**
- **Cílená revize nebo jiná regulace?**
- **„Množstevní sleva“ (nárokový fix a variabilní složka dle objemu)?**
- **Regulace: fakultativně „ukázat regulátorovi karty“, cena vstupů?**
- **Kapitace?**
- **Centrové léky a „kardio“?**
- **DRG kalkulace a koeficienty?**