

28. 12. 2015

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K právním aspektům ve věci sloučení dvou brněnských městských nemocnic aneb Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona

Motto: Medicína je nepochybně nejslechetnější ze všech umění. Hippokratés

Právním teoretikům a vysokoškolským pedagogům bývá někdy vyčítáno (ať již oprávněně či perfidně), že řeší rozličné pseudoproblémy a nevěnují se dostatečně praktickým a zejména aktuálním problémům veřejné správy.[1] Následující text je zacílen jak na jeden „praktický oříšek“, tak současně se jedná o velice aktuální problém. [2] [3]

In media res: Předložený článek se zabývá aktuální otázkou navrhovaného sloučení dvou příspěvkových organizací města Brna, a to Nemocnice Milosrdných bratří, příspěvkové organizace se sídlem Brno, Polní č. 3, (dále též NMB či Nemocnice Milosrdných bratří) a Úrazové nemocnice v Brně, se sídlem Brno, Ponávka 6, (dále též ÚN nebo Úrazová nemocnice).

Hlavní řešenou výzkumnou otázkou je sloučení citovaných nemocnic ve vztahu k zákonu č. [485/2008](#) Sb., o přechodu Úrazové nemocnice v Brně a o změně zákona č. [290/2002](#) Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. [157/2000](#) Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/ /2001 Sb., a zákona č. [20/1966](#) Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Jde o velice netradiční tematiku, svým významem přesahující hranice města Brna. Jistá až kurióznost tématu plyne z existence speciálního zákona č. [485/2008](#) Sb.

K povaze a smyslu z. č. [485/2008](#) Sb.

Hlavním účelem z. č. [485/2008](#) Sb. je, že se Státní příspěvková organizace Úrazová nemocnice v Brně, stala ex lege příspěvkovou organizací statutárního města Brna.

Zmíněný zákon normativně reagoval na skutečnost, že stát (resp. Ministerstvo zdravotnictví ČR) nemělo v letech 2007-2008 zájem dále provozovat Úrazovou nemocnici v Brně. Takový krok by představoval vážný zásah do systému zdravotnictví, jak v rámci Jihomoravského kraje tak zejména města Brna. O využívání této nemocnice svědčí skutečnost, že její lůžková i ambulantní část byla (a nadále je) značně vytížena a i v jiných brněnských nemocnicích je nutno na vyšetření relativně dlouho čekat.[4] [5] Navíc v Brně Jihomoravský kraj nemá žádnou (!!) krajskou nemocnici, byť je v tomto městě soustředěna zhruba třetina obyvatel Jihomoravského kraje.

In media res: Pro statutární město Brno se hlavní práv. problém skrývá v ustanov. §3a odst.6 zákona č. [485/2008](#) Sb: *Pokud nebude v Úrazové nemocnici poskytována statutárním městem Brnem zdravotní péče, je statutární město Brno povinno ji bezplatně převést zpět státu. Toto*

ustanovení se použije i při prodeji či pronájmu Úrazové nemocnice.

Vymezení variantních řešení

Jak jsme uvedli výše, statutární město Brno zamýšlí realizovat sloučení dvou příspěvkových organizací města Brna, a to Nemocnice Milosrdných bratří a Úrazové nemocnice v Brně, právní režim sloučení je uvažován v právním rámci zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a to tak, že jedna z organizací by zanikla sloučením s druhou. [6]

Hlavním smyslem navrhovaného sloučení je naplnění principu hospodárnosti a efektivnosti ve veřejné správě. Územní samospráva je významnou a nezastupitelnou složkou veřejné správy v ČR. A princip efektivnosti a hospodárnosti je, dle doktríny i judikatury, jedním ze stěžejních principů VS nejen v ČR, ale i v celé EU.[7]

V rámci uvedené situace se nabízejí dvě základní variantní řešení:

- a) zánik Úrazové nemocnice jako právnické osoby sloučením s Nemocnicí Milosrdných bratří
- b) zánik právnické osoby Nemocnice Milosrdných bratří sloučením s Úrazovou nemocnicí

Pro informační komplexnost dodejme, že by mohlo existovat i třetí řešení: vytvoření nového (třetího) subjektu, které ovšem aktuálně není „ve hře“ – město Brno s ním nepočítá, a ani autor článku ho z právních, organizačních a ekonomických důvodů nedoporučuje a ani jej zde tedy dále analyticky nerozebírá.

Jak jsme již uvedli výše, jádrem článku je otázka sloučení citovaných nemocnic ve vztahu k zákonu č.485/2008 Sb., o přechodu Úrazové nemocnice v Brně.

Výběr z variantních řešení

Pakliže bychom brali v úvahu jen izolovaný vliv zákona č.485/2008 Sb., pak by byla vhodnější a právně bezpečnější varianta b) – tedy zánik právnické osoby Nemocnice Milosrdných bratří sloučením s Úrazovou nemocnicí. V tomto případě by bylo právní působení zákona č.485/2008 Sb., zcela eliminováno a město Brno by se vystavovalo zcela nulovému vlivu zákona č.485/2008 Sb.

Varianta b) je sice zcela prostá práv. problémů ve vztahu k zákonu č.485/2008 Sb., nicméně (jak je autorovi článku známo z veřejně přístupných informačních zdrojů) naráží na řadu problémů jiných (zejména mimo-právních, ekonomických a politických)!

Proto je, zejména z pohledu praxe, vhodné abychom se dále zabývali navazující otázkou, zda je právně přípustná i varianta a) tedy zánik Úrazové nemocnice jako právnické osoby sloučením s Nemocnicí Milosrdných bratří? Otázkou, která může být obohacující pro širší čtenářskou obec.

Nejdříve je zapotřebí uvést, že výklad zákona č.485/2008 Sb., mj. implikuje výzkumný problém, zda je nutno preferovat jazykový (gramatický) výklad tohoto předpisu nebo zda je rozhodující **smysl a účel předmětné právní normy**[8].[9] V souladu s judikaturou i doktrínou docházíme k závěru, že z právního hlediska je zde důležitější **smysl (myšlenkový význam) normy.**

Jak bylo upozorněno výše, pro město Brno se hlavní práv. nebezpečí skrývá v §3a odst.6 předmětného zákona: *Pokud nebude v Úrazové nemocnici poskytována statutárním městem Brnem zdravotní péče, je statutární město Brno povinno ji bezplatně převést zpět státu. Toto ustanovení se použije i při prodeji či pronájmu Úrazové nemocnice.*

Pro naši tematiku je tedy stěžejní, zda bude anebo nebude v Úrazové nemocnici poskytována statutárním městem Brnem zdravotní péče i po sloučení. Aby došlo k naplnění textu i smyslu zákona je nezbytné, aby i v rámci „sloučeného subjektu“ [10] byla i v prostorách dnešní ÚN poskytována plnohodnotná zdravot. péče. Výrazné omezení péče by mohlo být vnímáno jako obcházení účelu zákona č. [485/2008](#) Sb. [11] (in fraudem legis).

K dalšímu aspektu: v ustanov. § 3a odst.6 zákona č. [485/2008](#) Sb. se jasně stanoví, že poskytovatelem zdravot. péče musí být *statutární město Brno*. Pakliže zřizovatelem *sloučeného* subjektu bude nadále *statutární město Brno*, pak bude této podmínce vyhověno a nenastává v tomto ohledu relevantní právní problém. To tedy, z právního hlediska vylučuje možnost, že by *sloučený* subjekt později ovládl např. kraj či soukromý subjekt.

Ad prodej a pronájem: Při realizaci slučování výše zmíněných nemocnic k prodeji či pronájmu Úrazové nemocnice z právního hlediska *nedochází*, proto je tato část ustanov. §3a odst.6 irelevantní a nevyvolává negativní práv. účinky vůči městu Brnu.

Hlavní smyslem (!) řešeného ustanov. § 3a odst.6 zákona č. [485/2008](#) Sb. je zabezpečení zdravotní péče (nejen) v městě Brně. Jak jsme již konstatovali výše, v souladu s judikaturou i doktrínou docházíme k závěru, že z právního hlediska je zde důležitější smysl normy. Jak opakovaně pravil i ÚS ČR, mechanická aplikace neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj **odcizení a dokonce až absurdity**. [12]

Pakliže sloučením výše citovaných dvou městských nemocnic *nedojde k omezení zdravotnické péče*, tak dle mého odborného soudu, pak takový postup, není v rozporu s ustanov. § 3a odst.6 zákona č. [485/2008](#) Sb. [13]

Navrhovaná varianta je také v souladu s ústavním pořádkem České republiky i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Navrhovaná právní úprava není v rozporu s právem ES/EU.

Další otázky a úvahy

Pozornějšího a přemýšlivějšího čtenáře možná napadla otázka resp. otázky - na jak dlouhou dobu platí v zákoně stanovený závazek „vrácení“ ÚN státu v případě jejího odejmutí zákonem aprobovanému účelu?

Jinak vyjádřeno - platí právně navždy? Gramatickým a teleologickým výkladem citovaného zákona č. [485/2008](#) Sb. dojdeme k závěru, že tento *lex specialis* žádnou časovou lhůtu *de iure* neobsahuje, tedy platí - alespoň dle úmyslu zákonodárce - navždy.

Vytváří *de facto* určité „vlastnictví-nevlastnictví“ (právně obutá-neobutá), přenechávám zejména kolegům z občanského (soukromého) práva k úvaze, zda je to dnes vůbec právně možné (co na to NOZ?), i mě pranepatrnému učiteli práva správního (tedy veřejného) se to zdá značně nestandardní.

Navíc si připomeňme § 1 NOZ - Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Takže je otázkou, zda i tento fakt neoslabuje případné použití zákona č. [485/2008](#) Sb.

Ústavněprávní otázky :

Abych volně parafrázoval slova českého ústavního soudu - ústavní právo „prozařuje“ právo jednoduché. [14]

Jako právní teoretik si snad mohu dovolit volněji popustit své úvahy - položme si zásadní otázku: není výše citovaný zákon č. [485/2008](#) Sb. dokonce v rozporu s Ústavou (viz Pl. ÚS 55/2000, [15] Pl. ÚS

24/04, Pl. ÚS 24/08) pro potenciální porušení principu dělby moci? Připomeňme si jednu z idee fixe našeho ústavního soudnictví - resp. i dnešní právní nauky: Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec). Což výše zmíněný č.485/2008 Sb., dle mého soudu nedosahuje.

Též si připomeňme výrok pléna ÚS ČR - Deklarování veřejného zájmu zákonem v konkrétně určené (!!)) věci je neslučitelné s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, omezuje rovněž právo na soudní přezkum a je tak v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy, jakož i s čl. 36 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.[16]

Mám za to, že i to výše zmíněný z. č.485/2008 Sb., porušuje. Nejen právního praktika patrně napadne nemělo by krásné město Brno zmíněný zákon, z výše načrtnutých hledisek ignorovat a disponovat s ÚN, bez ohledu na pseudo-mantinely stanovené z. č.485/2008 Sb.? Pakliže by to bylo právně napadeno, myslím, že u soudů (zejména vyšších instancí) by mělo město Brno velice slušnou šanci celou věc ustát. Jak jsem naznačil dříve - z. č.485/2008 Sb., pokládám na samé hraně ústavnosti.

Závěr

Na základě výše zmíněné analýzy docházíme k závěru, že z pohledu řešené problematiky je právně nejschůdnější a tedy i pro statutární město Brno nejbezpečnější varianta:

Zánik právnické osoby Nemocnice Milosrdných bratří sloučením s Úrazovou nemocnicí. V tomto případě by bylo právní působení zákona č.485/2008 Sb., zcela vylučováno a město Brno by se vystavovalo zcela nulovému vlivu zákona č.485/2008 Sb.

A conto druhé varianty: zánik Úrazové nemocnice jako právnické osoby sloučením s Nemocnicí Milosrdných bratří, jak jsme uvedli výše, i tato varianta je právně možná a přípustná. Nicméně je nezbytné, aby i v rámci „sloučeného subjektu“[17] byla i v prostorách dnešní ÚN poskytována plnohodnotná zdravot. péče. Výrazné omezení péče by mohlo být vnímáno jako obcházení účelu zákona č.485/2008 Sb.

Právní filozof Gustav Radbruch výstižně popsal zásadní hodnotový spor v moderním právu: Právo má - zjednodušeně řečeno - tři cíle: právní jistotu, spravedlnost a efektivitu. A nikdy těchto tří vznešených cílů nelze bohužel dosáhnout v plné míře zároveň. Pakliže bychom zákon č.485/2008 Sb vykládali v neprospěch možnosti sloučení zmíněných dvou nemocnic, jejichž legitimním cílem je zefektivnění řízení a hospodaření nemocnic, byl by to významný políček efektivitě veřejného práva.[18]

Přirozeně se nabízí obecnější otázka, zda by měl zákonodárce de lege ferenda přijímat takové „specifické“ právní předpisy jako byl a je citovaný zákon č.485/2008 Sb.

Dle mého soudu, předmětný zákon takřka nesplňuje základní obsahový znak právního předpisu - obecnost, a též ze své podstaty nemá dlouhodobější, ale pouze jednorázový charakter.

Autor tohoto článku se k přijímání takovýchto ad hoc zákonů, stejně jako majoritní veřejnoprávní doktrína, staví značně rezervovaně. To, co by ze své podstaty mělo být řešeno individuálními správními akty by se nemělo řešit normativními správními akty, byť by byl aplikující subjekt (zde český zákonodárce) veden sebeušlechtlejšími úmysly. Jak již říkával Dante - *Cesta do pekla bývá dlážděna nejlepšími úmysly.*



JUDr. Petr Kolman, Ph.D.,

pedagog na PF MU v Brně , člen RK ČNB v Praze, člen RK ÚOHS v Brně

[1] Pověstné falešné science for science.

[2] Autor děkuje za konzultaci pracovníkům Odboru zdraví MMB, statut. město Brno, zejména MUDr. Z. Proškové

[3] A rámci české právní publicistiky zatím neřešený

[4] Návrh zmíněného zákona byl též mj. reakcí i na petici za zachování Úrazové nemocnice v Brně, předloženou Petičnímu výboru Poslanecké sněmovny, již svými podpisy podpořilo více než 42 tisíc petentů.

[5] Viz blíže Důvodová zpráva k z. č. [485/2008 Sb.](#)

[6] Viz např. - dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

[7] Srov. blíže např. Průcha P.,: Správní právo: Obecná část, MU Brno, 2012 nebo Hendrych D. a kol.: Právní slovník, 3.vydání, 2009, C.H.Beck, Praha nebo Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, 2003.

[8] Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu, nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu (viz v doktríně stejný názor např. Knapp V., Holländer P. a kol.: Právně myslíme a logika, Obzor, Bratislava 1989).

[9] Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a systematický výklad, výklad e ratione legis atd. Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu. - Viz ÚS ČR Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 8. 11. 2007, č. j. II ÚS 1710/07 což je v souladu s předešlou argumentací ÚS ČR in Pl. ÚS 33/97 z 17.12.1997: "Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

[10] Kterým je zde myšlena Nemocnice Milosrdných bratří „obohacená“ o dnešní ÚN.

[11] Obcházení zákona je obecně takové právní jednání, jež sice přímo neporušuje žádnou právní normu, avšak které ke zmaření jejího účelu a smyslu přesto směřuje.

[12] V nadsázce řečeno: Orwelovských 1984 procenta absurdity.

[13] Ale i ryzí gramatický výklad § 3a odst.6 svým zněním dává za pravdu možnosti sloučení - hovoří se zde „nebude v Úrazové nemocnici“ nikoliv „nebude Úrazovou nemocnicí“

[14] Viz např. IV. ÚS 27/09

[15] K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. - blíže Pl. ÚS 55/2000

[16] Viz Pl. ÚS 24/08 a Pl. ÚS 55/2000

[17] Kterým je zde myšlena Nemocnice Milosrdných bratří obohacená o dnešní ÚN.

[18] Veřejné právo by mělo napomáhat (a i rozvíjet) prvky hospodárnosti ve veřejné správě.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)