



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Libora Zhřívála v právní věci žalobkyně: **M. V.**, zast. Mgr. Robertem Cholenským, advokátem, se sídlem Bolzanova 5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ze dne 12. 1. 2009 čj. 318/2009

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti výroku 2) rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen krajský úřad) ze dne 14. 11. 2008 čj. 169211/2008/KUSK a toto rozhodnutí ve výroku 2) potvrzeno. Citovaným rozhodnutím krajského úřadu bylo podle § 8 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnuto o žádosti žalobkyně o registraci nestátního zdravotnického zařízení, a to tak, že byla povolena v rozsahu „porodní asistentka: poskytování zdravotní péče v porodní asistenci, tj. zajištění nezbytného dohledu, poskytování péče a rady ženám během těhotenství (psychoprofylaxe, edukace, laktační poradenství), ve spolupráci s lékařem se podílí na preventivní, léčebné, diagnostické, rehabilitační, nedokladné nebo dispenzární péči“ a byla zamítnuta v následujícím rozsahu (výrok, proti němuž směřovalo odvolání):

- sleduje stav plodu v děloze všemi vhodnými klinickými i technickými prostředky, rozpoznává u matky, plodu nebo novorozence příznaky patologií,

které vyžadují zásah lékaře, a pomáhá mu v případě zásahu; při nepřítomnosti lékaře provádí neodkladná opatření

- připravuje rodičky k porodu, pečuje o ně ve všech dobách porodních a vede fyziologické porody, včetně případného nástřihu hráze; v neodkladných případech vede i porody v poloze koncem pánevním; neodkladným případem se rozumí vyšetřovací nebo léčebný výkon nezbytný k záchraně života nebo zdraví
 - ošetřuje porodní a poporodní poranění a pečuje o šestinedělky
 - zajišťuje přejímání, kontrolu a uložení léčivých přípravků, manipulaci s nimi a jejich dostatečnou zásobu
 - zajišťuje přejímání, kontrolu a uložení zdravotnických prostředků a prádla, manipulaci s nimi, jejich dezinfekci a sterilizaci a jejich dostatečnou zásobu
 - porodní asistentka poskytuje bez odborného dohledu a bez indikace ošetrovatelskou péči fyziologickým novorozencům prostřednictvím ošetrovatelského procesu a provádí jejich první ošetření, včetně případného zahájení okamžité resuscitace
 - porodní asistentka pod přímým vedením lékaře se specializovanou způsobilostí v oboru gynekologie a porodnictví
- a) asistuje při komplikovaném porodu
 - b) asistuje při gynekologických výkonech
 - c) instrumentuje na operačním sále při porodu císařským řezem

Žalobkyně v žalobě uvádí, že je porodní asistentka, která získala odbornou způsobilost k výkonu povolání porodní asistentky dle § 6 zákona č. 96/2004 Sb. Poukazuje pak na definici porodní asistentky přijatou na zasedání výboru Mezinárodní konfederace porodních asistentek dne 19. 7. 2005, z níž mj. vyplývá, že porodní asistentka je uznávána jako plně zodpovědný zdravotnický pracovník. Do náplně její činnosti spadá např. to, že vede porod na svou vlastní zodpovědnost a poskytuje péči novorozencům a dětem v kojeneckém věku. Porodní asistentka podle této definice může vykonávat svou profesi v jakémkoli prostředí, včetně domácího prostředí.

Poukazuje na to, že pokud je porodní asistentka zaměstnána v jiném zdravotnickém zařízení, nemusí splňovat jiné požadavky na výkon profese než osvědčení k výkonu. Porodní asistentka, která chce své povolání vykonávat samostatně, musí být zaregistrována jako nestátní zdravotnické zařízení. Žalobkyně zpracovala provozní řád, který byl schválen krajskou hygienickou stanicí. Následně podala žádost o registraci. K žádosti doložila rozhodnutí ze dne 2. 11. 2007 o souhlasu s personálním a věcným vybavením, a to v omezeném rozsahu stejně jako byla následně povolena registrace. Následně žalobkyně konkretizuje v žalobních námitkách skutečnosti, v nichž spatřuje zkrácení na svých právech.

Podle § 4 zákona č. 160/1992 Sb. musí být zdravotnické zařízení personálně, věcně a technicky vybaveno a musí splňovat požadavky kladené na jeho provoz. Toto ustanovení je provedeno vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 49/1993 Sb., která však nestanovuje požadavky na vybavení pracoviště porodní asistentky. V části, ve které bylo registraci vyhověno, správní orgán vycházel z interpretace této vyhlášky. Zato v části, v níž správní orgán registraci nevyhověl, správní orgán nevyužil analogie k vyhlášce č. 49/1993 Sb. a svůj

zamítavý výrok opřel o nesplnění požadavků stanovených ve sdělení Ministerstva zdravotnictví, které však nemá charakter obecně závazného právního předpisu.

Žalobkyně zdůrazňuje, že chce svou praxi vykonávat v domácím prostředí žen-rodíček a že její kancelář má sloužit jen jako místo prvotního kontaktu či pro poskytování konzultací. Z tohoto důvodu považovala za přiměřené, aby byla vyhláška č. 49/1993 Sb. vykládána tak, že samostatná porodní asistentka, která poskytuje péči v místě bydliště žen-rodíček, splňovala technické a věcné požadavky typu P – „pracoviště sestry“, a to „kontaktní pracoviště sestry při poskytování domácí péče“. Nároky kladné na takové pracoviště žalobkyně splňuje, což potvrdil i krajský úřad.

Pokud jde o argumentaci správních orgánů, že k výkonu dalších činností musí žalobkyně splňovat podmínky vyplývající ze sdělení Ministerstva zdravotnictví „Vybavení porodnického pracoviště a vedení porodů v ČR“ publikované v částce 2/2007 věstníku MZČR, pak tento požadavek považuje žalobkyně za nezákonný, správní orgány překročily meze správního uvážení a rozhodly svévolně.

Podle názoru žalobkyně správní orgány neodůvodnily, podle jakého kritéria její žádosti o registraci částečně vyhověly a částečně nikoli. Správní orgány totiž na jedné straně vyhověly registraci v rozsahu „ve spolupráci s lékařem se podílí na preventivní, léčebné, diagnostické, rehabilitační nebo dispenzární péči“ a zároveň odmítly dát souhlas k registraci, aby „pod přímým vedením lékaře se specializovanou působností v oboru gynekologie a porodnictví asistovala při gynekologických výkonech“. Žalobkyně proto považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť na jednu stranu je vyžadováno, aby měla smlouvu s lékařem, na druhou stranu to nutné není.

Požadavek na to, aby žalobkyně splňovala požadavky dle citovaného sdělení Ministerstva zdravotnictví jsou nepřiměřené. Toto sdělení nemůže stanovovat povinnosti nad rámec obecně závazných právních předpisů. Žalobkyně poukazuje na to, že stále více žen se rozhoduje pro porod doma. V případě, že není k dispozici porodní asistentka, rozhoduje se родit pouze za asistentce partnera, kamarádky či jiné nekvalifikované osoby. Pokud jsou kladeny administrativní překážky k výkonu povolání porodní asistentky v domácím prostředí, je ohrožována bezpečnost takto rodících žen. Jak vyplývá z definice porodní asistentky citované výše, z osvědčení k výkonu povolání i z předpisů komunitárního práva, porodní asistentky mají mít oprávnění k samostatnému výkonu povolání, čemuž požadavky kladené správními orgány odporují. I evropská legislativa podle názoru žalobkyně počítá s tím, že porodní asistentka má mít možnost v potřebných případech vést činnosti související s porodem samostatně. Vyžadovat splnění požadavků dle čl. 3 citovaného sdělení MZČR je proto nesmyslné.

Pokud správní orgány argumentují požadavky lege artis či odborných porodnických společností, upozorňuje žalobkyně na to, že tyto společnosti mohou stanovovat standardy pouze příslušníkům své profese, tj. lékařům, nikoli však porodním asistentkám, jejichž náplň práce je v mnohém odlišná. Žalobkyně má potřebné vzdělání, kvalifikaci a zkušenosti a je si vědoma povinností, které musí pro výkon svého povolání splňovat. Pokud asistuje u porodu doma, ke kterému se svobodně rozhodla žena, je pochopitelně povinna poučit ji o všech rizicích, alternativách apod. Je povinna zároveň zhodnotit zdravotní stav ženy a případně ji důsledně doporučit včasný přesun do řádně vybavené porodnice. Skutečnost, že by v místě svého sídla žalobkyně splňovala požadavky kladené na porodnické pracoviště, by v podstatě ženám v absolutní většině případů nepomohla, neboť v případě nepředvídatelné komplikace je žalobkyně povinna zabezpečit transfer ženy za pomoci rychlé záchranné služby do nejbližšího zdravotnického zařízení, nikoli do „své ordinace“. Žalobkyně nemá v úmyslu vést

komplikované porody a není tedy důvod, proč by měla být pro jejich vedení vybavena. Od toho jsou zde lůžková zařízení.

Žalobkyně rovněž poukazuje na to, že různé krajské úřady přistupují k nárokům na registraci porodních asistentek různě, jak dokládají sdělení jednotlivých krajských úřadů, které porodním asistentkám vyhověly a zaregistrovaly je v plném rozsahu.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že odborná kvalifikace žalobkyně nebyla nikdy zpochybněna. Pokud jde o závěry mezinárodní konference porodních asistentek, nejsou právě závazné.

K jednotlivým žalobním bodům pak ministerstvo uvádí, že nepostupovalo podle parametrů stanovených na pracoviště sestry, ale na pracoviště, kde je prováděn porod, a to s ohledem na případné komplikace, které při něm mohou nastat. Podle platných právních předpisů není možné registrovat zdravotnické zařízení „mobilního typu“, proto ani při takto udělené registraci dle výroku 1 napadeného rozhodnutí není předpokládáno poskytování zdravotní péče v domácnostech, tj. v prostorách naprosto nevyhovujících, jak po věcné stránce, tak v případě nikdy nevyložených komplikací po stránce personální. Podle názoru žalovaného bylo v daném případě aplikováno správní uvážení jako jeden z možných nástrojů správního práva. Zkušenosti porodnických pracovišť byly promítnuty do odborných znaleckých závěrů, které byly podkladem pro vypracování sdělení MZČR o vybavení pracovišť – porodních domů.

Zdůrazňuje, že žalobkyně je oprávněna vést fyziologické porody, avšak výhradně ve věcně a personálně vybaveném zařízení, tj. při dosažitelnosti lékaře s příslušnou specializací. Výtky žalobkyně, že žalovaný ohrožuje život zdraví a rodiček se jeví jako absurdní, když neuvádí, čím by se tak mělo stát. Pokud naprostá menšina žen – rodiček vyjadřuje přání rodit doma, žalovaný vystupuje na ochranu nenarozených dětí, jejichž právo narodit se v plně vybaveném zdravotnickém zařízení žalobkyně hrubě nerespektuje. Irelevantní se jeví být dovolání se evropské legislativy, neboť příslušná směrnice byla plně promítnuta do zákona č. 95/2004 Sb. a vyhlášky č. 424/2004 Sb.

Lze připustit, že povolání porodní asistentky je odlišné od povolání porodníka, ale zároveň se jedná o ošetrovatelský personál nelékařského typu, jenž svou činností, alespoň jak je obecně chápána, spolupracuje s personálem lékařským. Podle žalovaného má být činnost lékařů – porodníků a porodních asistentek natolik provázaná, že společně poskytují plnohodnotnou a lege artis prováděnou zdravotní péči, kdy porodní asistentky ve zdravotnických zařízeních naprosto nekonfliktně spolupracují s lékaři, tj. včetně realizace samostatně vedených porodů. Děje se tak ovšem ve zdravotnickém zařízení, které je k tomu věcně a personálně vybaveno, nikoli v obývacím pokoji či ložnici rodičky, kde hovořit o vhodném prostředí „nelze ani při jisté dávce představivosti“. Podle žalovaného je chybou oddělovat ošetrovatelskou povahu profese porodní asistentky od součinnosti lékaře v nutném případě za dostupnosti moderních přístrojů zajišťujících včasnou diagnostiku náhle se objevivších komplikací. Argumentace o povinnosti rozpoznat riziko a předat pacientku do řádně vybaveného zdravotnického zařízení žalovaný odmítá, neboť podle dosavadních zkušeností ani včasný příjezd (tj. do 15 minut) zdravotnické záchranné služby není z hlediska záchrany života dostatečný. Nadto zdravotnická záchranná služba není primárně porodnickým pracovištěm.

K praxi registrace porodních asistentek jako nestátních zdravotnických zařízení v jiných krajích se žalovaný odmítá vyjadřovat, neboť se jedná o jiná správní řízení, jejichž dokumentaci nemá k dispozici.

Žalobkyně podala k tomuto vyjádření repliku, v níž uvedla, že poskytovat péči v domácím prostředí je velmi žádoucí. Asistence porodní asistentky při fyziologických porodech v domácím prostředí je v zemích západní Evropy zcela běžná a nemusí být přítomen lékař. Žalobkyně rovněž zopakovala, že správní uvážení nese znaky libovůle, mj. i proto, že se opírá o znalecké posudky, avšak nebyly o stanovisko požádány organizace sdružující porodní asistentky. Při aplikaci analogie je třeba vycházet z oprávnění, které je dané profesi svěřeno. Porodní asistentce je přitom svěřeno samostatné vedení fyziologického porodu. Hrozby týkající se bezpečnosti rodiček nejsou ze strany žalovaného ničím podloženy. Žalobkyně znovu zdůrazňuje, že pokud by ženu řádně nepoučila nebo neodhalila komplikace, které odhalit mohla, vystavuje se občanskoprávnímu, popř. i trestněprávnímu postihu. Zejména pak ale neexistují statistiky, které by tohoto ohrožení dokládaly. V nemocnici jsou sice diagnostické přístroje, ale na druhé straně zde jsou infekce a další rizika, které novorozence ohrožují. Rizikovost plánovaných porodů doma, není zhodnocena. Pokud ale k těmto porodům dochází a docházet bude, je zapotřebí umožnit takto rodícím ženám asistenci porodní asistentky, aby byla rizika minimalizována. Porodní asistentka je pak kvalifikována k tomu, aby rozpoznala komplikace a zajistila případně transport do nemocnice prostřednictvím rychlé záchranné služby.

Při ústním jednání účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti:

Žalobkyně dne 3. 10. 2007 podala žádost o vydání souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením, a to pro obor porodní asistentka. Rozhodnutím ze dne 2. 11. 2007 čj. 145238/2007/KUSK krajský úřad vydal souhlas s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované žalobkyni jako nestátním zdravotnickým zařízením, a to v rozsahu „porodní asistentka: poskytování zdravotní péče v porodní asistenci, tj. zajištění nezbytného dohledu, poskytování péče a rady ženám během těhotenství (psychoprofylaxe, edukace, laktční poradenství), ve spolupráci s lékařem se podílí na preventivní, léčebné, diagnostické, rehabilitační, nedokladné nebo dispenzární péči“. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně odvolání nepodala a dne 29. 11. 2007 nabylo právní moci.

Žalovaný toto rozhodnutí zrušil v přezkumném řízení rozhodnutím (z vlastního podnětu) ze dne 22. 2. 2008 čj. MZDR 6745/2008 a věc vrátil krajskému úřadu k novému projednání a rozhodnutí, neboť shledal, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zásadou dispoziční, když nebyl vyčerpán celý předmět žádosti.

Krajský úřad následně novým rozhodnutím ze dne 23. 5. 2008 čj. 77513/2008/KUSK vydal nové rozhodnutí, jímž vydal žalobkyni opětovně souhlas, a to ve stejném rozsahu jako v předchozím rozhodnutí, zároveň pak vydal rozhodnutí, podle něhož nesouhlasí s personálním a věcným vybavením, pro druh a rozsah zdravotní péče v rozsahu

- sleduje stav plodu v děloze všemi vhodnými klinickými i technickými prostředky, rozpoznává u matky, plodu nebo novorozence příznaky patologií, které vyžadují zásah lékaře, a pomáhá mu v případě zásahu; při

nepřítomnosti lékaře provádí neodkladná opatření

- připravuje rodičky k porodu, pečuje o ně ve všech dobách porodních a vede fyziologické porody, včetně případného nástřihu hráze; v neodkladných případech vede i porody v poloze koncem pánevním; neodkladným případem se rozumí vyšetřovací nebo léčebný výkon nezbytný k záchraně života nebo zdraví
 - ošetřuje porodní a poporodní poranění a pečuje o šestinedělky
 - zajišťuje přejímání, kontrolu a uložení léčivých přípravků, manipulaci s nimi a jejich dostatečnou zásobu
 - zajišťuje přejímání, kontrolu a uložení zdravotnických prostředků a prádla, manipulaci s nimi, jejich dezinfekci a sterilizaci a jejich dostatečnou zásobu
 - porodní asistentka poskytuje bez odborného dohledu a bez indikace ošetrovatelskou péči fyziologickým novorozencům prostřednictvím ošetrovatelského procesu a provádí jejich první ošetření, včetně případného zahájení okamžité resuscitace
 - porodní asistentka pod přímým vedením lékaře se specializovanou způsobilostí v oboru gynekologie a porodnictví
- a) asistuje při komplikovaném porodu
 - b) asistuje při gynekologických výkonech
 - c) instrumentuje na operačním sále při porodu císařským řezem

Ani proti tomuto rozhodnutí žalobkyně odvolání nepodala a dne 25. 6. 2008 tak nabylo právní moci.

Dne 2. 11. 2007 žalobkyně podala žádost o registraci nestátního zdravotnického zařízení s uvedením druhu a rozsahu poskytované zdravotní péče „porodní asistentka“. Dne 5. 12. 2007 pak bylo vydáno rozhodnutí čj. 179779/2007/KUSK, kterým byla žalobkyně zaregistrována ve stejném rozsahu jako byl vysloven souhlas s vybavením.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, v němž žádala, aby v rozhodnutí o registraci byl uveden druh a rozsah poskytované péče „porodní asistentka“, a to s odkazem na definici činností, které porodní asistentka může vykonávat dle vyhlášky č. 424/2004 Sb. Rozhodnutím ze dne 22. 2. 2008 čj. MZDR 6268/2008 bylo toto rozhodnutí zrušeno pro rozpor se zásadou dispozitivní, když žalovaný uvedl, že krajský úřad nevyčerpal celý předmět žádosti žalobkyně a nerozhodl o zbývajících částech její žádosti.

Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2008 čj. 95559/2008/KUSK krajský úřad vydal žalobkyni registraci v omezeném rozsahu jako v předešlém rozhodnutí a o zbývajících částech žalobkyně rozhodl tak, že ji zamítl. K odvolání žalobkyně žalovaný i toto rozhodnutí zrušil, a to rozhodnutím ze dne 2. 10. 2008 čj. 32192/2008 a věc vrátil krajskému úřadu k novému projednání a rozhodnutí, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

Dalším rozhodnutím ze dne 14. 11. 2008 čj. 169211/2008/KUSK rozhodl krajský úřad opětovně tak, jako rozhodnutím ze dne 24. 6. 2008, tj. vydal žalobkyni registraci v omezeném rozsahu. V odůvodnění uvedl, že správní orgán ve svém rozhodnutí vychází z právních předpisů, tj. zákona č. 160/1992 Sb., č. 96/2004 Sb. a vyhlášky č. 424/2004 Sb. Kromě toho vychází i ze stanovisek odborníků a specialistů v oboru perinatální medicíny a je v souladu

s doporučeními České gynekologické a porodnické společnosti ČLS JEP.

Z odborného hlediska považuje krajský úřad za nezbytnou, odpovídající požadavkům lege artis poskytované porodní péče, bez ohledu na statut zařízení, jeho zřizovatele a management, specifiku základního porodnického pracoviště doporučenou Ministerstvem zdravotnictví ve Věstníku č. 2/2007. Musí tak umožňovat mj. dohled nad fyziologicky probíhajícím porodem ve všech aspektech této péče, screening rizikových stavů a patologických jevů, řešení akutních stavů v těhotenství, za porodu a v šestinedělí, musí být vybaveno např. ultrazvukem, monitorem a základní laboratoří. Musí umožnit vykonání akutního císařského řezu se zahájením operace do 15 minut od stanovení diagnózy, musí být zabezpečena možnost výkonu urgentní porodnické operace atd. Po personální stránce pak musí být k okamžité dispozici lékaři. Pro operační řešení náhlých stavů musí být zajištěn adekvátní lékařský tým a ostatní zdravotnický personál (např. operátor, asistent, instrumentářka, anesteziolog aj.). Jedinou zárukou bezpečného vedení porodů je tedy porodní sál vybavený jak pro stanovení diagnózy, tak pro řešení náhle vzniklých stavů před porodem, za porodu i po porodu.

Rozpoznat, zda těhotenství skončí fyziologickým porodem či nutností porodnické operace, je nemožné, neboť porod je dynamický proces, který se může zkomplikovat v kterékoli fázi. Tyto komplikace lze v domácnosti řešit jen velmi obtížně, jak se ostatně v případech proběhlých porodů s trvalými následky i potvrdilo. Není tak možná jednoznačná diferenciací populace těhotných na rodičky, které porodí fyziologicky a které nikoliv. Lze pouze identifikovat skupinu, u níž je pravděpodobnost závažných patologií nižší. Pro minimalizování ohrožení života a zdraví matky i plodu je nezbytné, aby jakákoli zařízení provádějící porody splňovala tato kritéria. Žalobkyně však tato kritéria nesplňuje.

K ověření požadavků byla provedena místní šetření ve dnech 11. 10. 2007, 2. 11. 2007 a 23. 5. 2008, kdy bylo zjištěno, že místo uváděné žalobkyní splňuje pouze podmínky pro kontaktní pracoviště porodní asistentky a pro celý rozsah oboru porodní asistentka věcné a personální vybavení nevyhovuje. Na základě těchto skutečností bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o vydání souhlasu s personálním a věcným vybavením v omezeném rozsahu, na jehož základě je vydáno i toto rozhodnutí o registraci v omezeném rozsahu.

Krajský úřad nemohl vyhovět žádosti žalobkyně v plném rozsahu, neboť nebyly splněny podmínky doporučené odborníky České gynekologické a porodnické společnosti ČLS JEP, ale i zákonem dané předpoklady (§ 4 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb.)

Rovněž evropská Směrnice 80/155/EEC nemůže být uplatněna proti principu poskytování péče lege artis. Tato směrnice, transponovaná do českého právního řádu, nezakazuje správnímu orgánu rozhodování v tom smyslu, že by neměl pravomoc omezit výkon činnosti jako porodní asistentky, tak jak bylo provedeno v tomto případě, aby nebyl bezprostředně ohrožen život a zdraví ženy a dítěte.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, a to pouze proti výroku o částečném zamítnutí žádosti. Uvedla, že je přesvědčena, že všechny potřebné náležitosti a podmínky, které jsou vyžadovány obecně závaznými právními předpisy, splňuje. Ze znění § 5 odst. 1 vyhlášky č. 424/2004 Sb. je zřejmé, že většina činností, které může porodní asistentka vykonávat, může být provozována bez přítomnosti lékaře. Pouze tam, kde je to výslovně stanoveno (§ 5 odst. 1 písm. d) věta druhá za středníkem a odst. 3) je nutný výkon činností pod dohledem lékaře. Vyhláška č. 424/2004 Sb. ostatně není normou, která by určovala personální a technické vybavení zdravotnického zařízení. Takovým předpisem je vyhláška č. 49/1993 Sb., která porodním asistentkám žádné požadavky nestanovuje. Není tak možno

stanovovat v rámci správního uvážení nad rámec jasně určených a předvídatelných požadavků v právních předpisech. Specifikace základního porodnického pracoviště doporučená MZČR ve věstníku č. 2/2007 takovým obecně závazným právním předpisem není. Toto doporučení se ostatně na výkon činností porodní asistentky nevztahuje. V souladu s potřebou zajistit ženám, které se rozhodly родit doma, potřebnou zdravotní péči k fyziologickému porodu, jakož i péči související, není možné pro výkon povolání porodní asistentky svévolně stanovovat administrativní překážky.

Žalobou napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a rozhodnutí krajského úřadu ve výroku 2 potvrzeno. V odůvodnění uvedl žalovaný, že skutečnost, že zákon č. 160/1992 Sb. explicitně neupravují konkrétní personální a věcné vybavení porodního zdravotnického zařízení, neznamená, že by měl správní orgán rezignovat na ochranu veřejného zájmu. Zdůraznil, že ani u zcela zdravé ženy se zdravým průběhem těhotenství nelze nikdy a priori vyloučit možnost zvratu fyziologicky probíhajícího porodu v porod patologický, kde je třeba okamžitý zásah bezprostředně po výskytu komplikací.

Krajský úřad podle názoru žalovaného pregnantně vysvětlil požadavky lege artis poskytované zdravotní péče, připomněl shodné nároky odborných společností, metodiku Ministerstva zdravotnictví a zdůraznil význam připravenosti zdravotnického zařízení na včasnou diagnostiku rizikových a akutních stavů v těhotenství, v průběhu porodu a šestinedělí a rovněž zdůvodnil nezbytnost přítomnosti lékaře. Žalovaný nevidí důvod k tomu, aby bylo porodní asistentce bráněno ve vedení fyziologického porodu po celou dobu, kdy porod probíhá bez komplikací, avšak i ze zdravotnické praxe jsou známy případy, kdy ani screening neodhalí rizika, která pak vyšla najevo při samotném porodu. Nic nebrání tomu, aby při aplikaci správního uvážení bylo odkázáno na metodiku MZČR, byť právně nezávaznou, neboť tato metodika umožňuje získat představu, jaké požadavky budou po žalobkyni orgány veřejné správy vyžadovat. Tento způsob plně odpovídá zásadě předvídatelnosti rozhodování.

K uplatněným odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že provozování nestátních zdravotnických zařízení upravuje zákon č. 160/1992 Sb., který v ust. § 4 stanoví požadavek na personální a věcné vybavení takového zařízení. Tím není doajista dotčeno oprávnění porodních asistentek k výkonu povolání, ovšem orgány veřejné správy jsou v první řadě povinny chránit lidský život, ať už rodičky nebo novorozence a tedy garantovat poskytování lege artis zdravotnické péče kvalifikovaným personálem v náležitě vybaveném zdravotnickém zařízení. Taková povinnost má nadzákonný charakter.

Pokud žalobkyně poukazuje na vyhlášku č. 49/1993 Sb., která neobsahuje požadavky na vybavení pracovišť porodních asistentek, není podle žalovaného důvodem k tomu, aby při nedostatečné úpravě prováděcí vyhláškou nemohl krajský úřad přistoupit k aplikaci právního uvážení za účelem ochrany veřejného zájmu, když požadavek věcně a personálně vybaveného zdravotnického zařízení plyne ze zákona č. 160/1992 Sb. Nikterak nepolemizuje s tvrzením žalobkyně, že metodika MZČR není formálním pramenem práva, ale ve správní praxi se mohl krajský úřad o tuto metodiku opřít, nota bene odpovídají-li tato doporučení stanoviskům odborných společností a potřebám praxe lege artis prováděných porodů.

Žalovaný nesouhlasí s tím, že žalobkyni jsou svévolně kladeny administrativní překážky. Správní orgán je povinen podle § 2 správního řádu důsledně postupovat v souladu s právními předpisy včetně mezinárodních a žalovaný je přesvědčen, že napadené rozhodnutí takovému imperativu zcela dostojí. Jak odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu, tak odůvodnění rozhodnutí žalovaného žalobkyni více než dostatečně osvětluje úvahy správních orgánů vedoucí k rozhodnutí ve věci, jakož i oporu rozhodnutí krajského úřadu ministerstva v právních předpisech, jimiž jsou správní orgány vázány.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

V daném případě je předmětem přezkumu rozhodnutí, jímž bylo rozhodováno o žádosti žalobkyně o registraci jako nestátního zdravotnického zařízení.

Podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. k žádosti o registraci je provozovatel nestátního zdravotnického zařízení povinen připojit mj. souhlas orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátní zdravotnickým zařízením (dále jen souhlas s vybavením). Toto rozhodnutí je třeba podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010 čj. 3 Ads 144/2009-103 nutno považovat za subsumovaný správní akt, tj. za podkladové rozhodnutí, jehož obsah je závazný pro navazující finální správní akt, jímž je rozhodnutí o registraci.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního platí, že byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový zákon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

V daném případě tedy byl rozhodnutím krajského úřadu ze dne 23. 5. 2008 vymezen částečný souhlas s vybavením a žalobkyni byla vydána registrace ve stejném rozsahu, jako byl vymezen tímto rozhodnutím. Tím se plně projevila vzájemná „závislost“ obou typů rozhodnutí, neboť zákon neumožňuje, aby žadatel získal registraci v rozsahu širším, než pro nějž byl udělen souhlas s vybavením. Tomu ostatně odpovídá i odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu potvrzené žalobou napadeným rozhodnutím, když tuto vzájemnou provázanost obou rozhodnutí zmiňuje na str. 6 v 5. odstavci shora.

Nelze se tedy ztotožnit s názorem žalobkyně v tom, že by správní orgány neodůvodnily, podle jakého kritéria její žádosti o registraci částečně vyhověly a částečně nikoli, neboť maximální rozsah registrace byl předurčen již rozhodnutím o souhlasu s vybavením.

Žalobkyně dále uvádí, že hodlá zdravotnickou péči spočívající ve vedení fyziologických porodů poskytovat přímo v domácnostech. V důsledku toho tedy zastává názor, že pokud by disponovala potřebným věcným zázemím, beztak by je při vedení porodů nemohla využít. Domnívá se proto, že i přes nedostatek věcného a personálního vybavení by jí měla být udělena registrace v celém rozsahu. Tím ale žalobkyně v podstatě polemizuje nikoli s aplikací právních předpisů, jak je provedly správní orgány, ale polemizuje přímo s právní úpravou jako takovou, neboť ta vychází z toho, že registrace může být udělena podle § 4 zákona č. 160/1992 Sb. pouze tomu, kdo disponuje potřebným věcným a personálním vybavením a tomu odpovídá ust. § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. Správním orgánům ani soudům ovšem nepřísluší přezkoumávat vhodnost právní úpravy, neboť jsou při svém rozhodování vázány zákonem.

Část žalobní argumentace pak je zaměřena na polemiku s premisou správních orgánů, že žalobkyně není pro vedení fyziologických porodů (a dalších činností, pro něž jí nebyla registrace udělena) dostatečně personálně a věcně vybavena. Byť to žalobkyně výslovně neuvádí, lze mít za to, že implicitně žádá soud, aby v souladu s ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal zákonnost rozhodnutí o souhlasu s vybavením jako podkladového rozhodnutí, neboť právě tímto rozhodnutím bylo o této otázce správními orgány rozhodnuto.

Soud se proto musel zabývat otázkou, zda může toto rozhodnutí jako rozhodnutí podkladové přezkoumat i za situace, kdy žalobkyně proti tomuto rozhodnutí nepodala odvolání a nevyužila tak opravné prostředky, které jí proti tomuto rozhodnutí poskytuje správní řád. Dospěl přitom k závěru, že tak učinit nemůže.

Správní soudnictví je postaveno na zásadě subsidiarity soudní ochrany, tj. že účastník domáhající se ochrany svých veřejných subjektivních práv u správního soudu musí nejprve vyčerpat všechny řádné prostředky, které mu k ochraně těchto jeho práv poskytuje správní řád (případně jiný procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem). Obecně je tato zásada vyjádřena v § 5 s. ř. s. („Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.“)

Konkrétním odrazem této zásady je pak např. ust. § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného, nebo ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobu na ochranu proti nečinnosti právního orgánu může podat jen ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

V daném případě soud nemůže žalobu odmítnout jako celek pro nepřipustnost podle § 68 písm. a) s. ř. s., neboť ve vztahu k řízení o registraci žalobkyně řádné opravné prostředky vyčerpala, když proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 14. 11. 2008 podala odvolání. Soud však dospěl k závěru, že podle § 68 písm. a) s. ř. s. jsou nepřipustné ty žalobní námitky, které se týkají otázky souhlasu s vybavením.

Pokud podkladové rozhodnutí, jaké má na mysli ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., má současně formu správního rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání (případně jiný řádný opravný prostředek), je v souladu s výše zmíněnou zásadou subsidiarity zapotřebí vyčerpat řádné opravné prostředky i proti tomuto rozhodnutí dříve, než se účastník obrátí s žalobou na soud. Je totiž nutno zdůraznit, že účastník řízení, který proti takovému rozhodnutí odvolání nepodá, s ním vlastně nepřímou vyjadřuje souhlas. Rovněž je nutno vidět, že případným vyhověním odvolání podanému proti podkladovému rozhodnutí by zcela odpadl důvod pro pozdější podání správní žaloby. Pokud by takové podkladové rozhodnutí přezkoumal až správní soud na základě správní žaloby podané proti finálnímu aktu, v podstatě by tím docházelo k nahrazování činnosti orgánu oprávněnému toto podkladové rozhodnutí v odvolacím řízení přezkoumat. Soud proto nemohl v tomto případě postupovat podle § 75 odst. 2 s. ř. s. a přezkoumat rozhodnutí o souhlasu s vybavením jako podkladové rozhodnutí.

Soud tak shrnuje, že žalovaný nemohl o odvolání, které směřovalo jen proti zamítavému výroku o registraci, rozhodnout jinak než toto odvolání zamítnout, jelikož byl vázán rozsahem vymezeným v rozhodnutí o souhlasu s vybavením. Soud pak toto podkladové rozhodnutí sám přezkoumat nemohl, neboť žalobkyně proti němu nebrojila odvoláním.

Žalobkyně dále poukazovala na to, že porodní asistentky, které požádaly o registraci jako nestátní zdravotnické zařízení, v některých jiných krajích získaly tuto registraci v plném rozsahu, tj. poukazovala na to, že rozhodovací praxe je v různých krajích různá. K této žalobní námitce soud uvádí, že předmětem jeho přezkumu může být výlučně žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení, nemůže se proto vyjádřit k výsledkům jiných správních řízení, nadto je třeba zdůraznit, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného, nikoli krajského úřadu, a nejednost v rozhodovací praxi žalovaného nebyla žalobkyní tvrzena.

Shora uvedené důvody vedly soud i k tomu, že neprováděl důkazy navržené žalobkyní v průběhu soudního řízení, neboť je zřejmé, že za popsané procesní situace by tyto důkazy nemohly nijak zvrátit rozhodnutí soudu.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Praze dne 23. listopadu 2010

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu