

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **I. K.**, zast. JUDr. Zdeňkem Kovářem, advokátem, se sídlem V Horkách 9/1388, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, č. j. 5 Ca 378/2007 – 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 10. 2007, č. j. MZDR 26212/2007, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 23. 7. 2007, č. j. MHMP/307600/07/ZDR, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byl vydán souhlas ve smyslu § 10 odst. 3 písm. b) ve spojení s § 4 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon č. 160/1992 Sb.“), s věcným a personálním vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče ve zdravotnickém zařízení žalobkyně, místo provozování Římská 1287/41, Praha 2, v rozsahu ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) až e), g) až i), odst. 4 a 5 vyhlášky č. 424/2004 Sb., kterou se stanoví činnosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „vyhláška č. 424/2004 Sb.“, s účinností od 14. 3. 2011 nahrazena vyhláškou č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků).

Současně nebyl vydán souhlas v rozsahu ustanovení § 5 odst. 1 písm. f), odst. 2 a 3 téže vyhlášky.

Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí zaměřil na ty výkony zdravotní péče poskytované žalobkyní jako porodní asistentkou, k nimž nebyl správním orgánem prvního stupně udělen souhlas, tedy zejména přípravu rodiček k porodu a péči o ně ve všech dobách porodních, vedení fyziologických porodů včetně případného nástřihu hráze a v neodkladných případech v poloze koncem pánevním, poskytování ošetřovatelské péče fyziologickým novorozencům a jejich první ošetření včetně případného zahájení okamžité resuscitace, jakož i asistence při komplikovaném porodu a gynekologických výkonech či instrumentace na operačním sále při porodu císařským řezem pod přímým vedením lékaře specialisty. Žalovaný se ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, že žalobkyně není schopna zajistit neodkladnou péči, neboť její zdravotnické zařízení nedisponuje odpovídajícím věcným a personálním vybavením pro diagnostiku a řešení náhlých komplikací a urgentních stavů. Konstatoval též nedostatek personálního a věcného vybavení zejména pro případ patologického porodu a s ním spojenými komplikacemi, které jsou v krajním případě způsobilé ohrozit na životě či zdraví rodičku nebo její dítě.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou ze dne 12. 12. 2007, v níž navrhla, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně žalovanému uložil povinnost uhradit žalobkyni náklady řízení. Žalobkyně namítala, že správní orgány při vymezení rozsahu zdravotnických výkonů, k nimž nebyl vydán souhlas, vycházely z odborných vyjádření a posudků, které však pracují se situacemi, které by mohly nastat toliko v nejhorším případě. Argumentovala, že v případě akutního porodu je porod povinen provést kterýkoliv lékař, který rovněž nebude mít k dispozici operační sál ani potřebné přístroje a nástroje, jakož i porodní asistentka, která nedisponuje příslušným souhlasem, a dokonce i laik. Zejména pak poukazovala na specifickou povahu svého zdravotnického zařízení, přičemž zdůraznila, že neposkytuje péči při porodu ve své provozovně, ale v místě, kde se rodička rozhodne přivést dítě na svět, obvykle u rodičky doma. Uvedla, že úprava domácích porodů je standardní v právních řádech zemí na západ od Česka, přičemž apelovala na nedostatek vůle umožnit občankám České republiky rodit podle svého uvážení, což vede k tomu, že ženy rodí tam, kde si přejí, bez odborného dohledu. Namítala, že správní orgány chybně a priori pracují s pojmem patologického (tedy nikoliv fyziologického, tzv. spontánního) porodu a tento pojmově předpokládají, tohoto termínu lze ovšem používat teprve v těch případech a od toho momentu, kdy jsou diagnostikovány komplikace. Uzavřela, že výklad příslušných ustanovení provedený žalovaným je rovněž v rozporu se směrnicí Rady 80/155/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek a jejího výkonu, ve znění pozdějších předpisů.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 31. 1. 2011, č. j. 5 Ca 378/2007 – 47, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) téhož zákona a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 144/2009 - 103, jímž byla v obdobné věci odmítnuta žaloba proti rozhodnutí, kterým nebyl vydán souhlas orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s

druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. Vycházeje z tohoto rozsudku dospěl k závěru, že žalobu není možno věcně projednat, neboť napadené rozhodnutí je aktem, který je vyloučen ze soudního přezkoumání. Konstatoval, že ačkoliv rozhodnutí o souhlasu jako jedna z povinných příloh žádosti o registraci nestátního zdravotnického zařízení ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., popř. změnu registrace ve smyslu § 12 odst. 2 téhož zákona je sice nepochybně rozhodnutím ve smyslu formálním (je vydáváno k žádosti účastníka ve správním řízení a obsahuje výrok, odůvodnění a poučení), nejedná se však o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka.

Městský soud vyložil, že samotné udělení (či neudělení) souhlasu nezasahuje s konečnou platností do práv žalobkyně jako provozovatele nestátního zdravotnického zařízení, neboť souhlas sám o sobě nezakládá žádné konkrétní povinnosti ani neuděluje či neodnímá práva. Účinky rozhodnutí o souhlasu (či nesouhlasu) podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb., které předchází rozhodnutí o registraci (popř. změně či zrušení registrace), na účastníka dopadnou až vydáním rozhodnutí ve věci žádosti o registraci (popř. změnu registrace), které teprve je finálním rozhodnutím o právech a povinnostech provozovatele. V případě rozhodnutí o souhlasu, které podmiňuje obsah následně vydávaného rozhodnutí o registraci (popř. o změně či zrušení registrace), se jedná o tzv. subsumovaný správní akt, který může být přezkoumán podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti finálnímu rozhodnutí (zde rozhodnutí o změně registrace). Městský soud konstatoval, že judikatura Nejvyššího správního soudu sice připouští samostatný přezkum určitého typu podkladových rozhodnutí, jimiž jsou tzv. závazná stanoviska (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikováno pod č. 1764/2009 Sb. NSS), o takové podkladové rozhodnutí se však v této věci nejedná, neboť o udělení souhlasu a následně o registraci rozhoduje tentýž orgán a řízení o souhlasu není co do důsledků samostatným řízením probíhajícím nezávisle na řízení hlavním (zde ve věci žádosti o změnu registrace), nýbrž jen určitým odděleným úsekem v rámci řízení hlavního, přičemž předmět obou řízení je totožný.

Proti usnesení Městského soudu v Praze se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 10. 2. 2011, podanou podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Úvodem se pozastavovala nad skutečností, že napadené usnesení bylo doručeno toliko vložením do poštovní schránky jejího advokáta, a nikoliv do vlastních rukou. Namítala, že nežádala o souhlas s personálním a věcným vybavením, nýbrž toliko o změnu registrace z důvodu změny sídla zdravotnického zařízení. Vyjádřila své přesvědčení, že o souhlas s personálním a věcným vybavením vůbec žádat nemusela, neboť tento souhlas již měla na základě dřívějšího rozhodnutí Obvodního úřadu městské části Praha 5 o registraci nestátního zdravotnického zařízení ze dne 21. 11. 1996, č. j. ZR/RO/038/1996. Již dříve o změnu sídla žádala žádostí ze dne 6. 12. 2000, přičemž tato změna byla povolena rozhodnutím Úřadu městské části Praha 5 ze dne 11. 12. 2000, č. j. OZD/RO/40/2000/Zm. Podle jejího názoru mělo být obdobně postupováno i v tomto případě, kdy podala žádost ze dne 3. 1. 2007 o změnu registrace pouze z důvodu změny adresy sídla zdravotnického zařízení z místa provozování Na Bělidle 32, Praha 5, na adresu Římská 41, Praha 2. Zdůraznila, že při podání žádosti jí byla ze strany správního

orgánu prvního stupně účelově předložena k vyplnění též žádost o souhlas s personálním a věcným vybavením, čímž došlo ke vmanévrování stěžovatelky do současné situace. Judikát Nejvyššího správního soudu, z něhož městský soud vycházel, označila za nepřípadný. Napadala též procesní postup městského soudu, který rozhodl bez jednání, přestože stěžovatelka přípisem ze dne 13. 5. 2008 výslovně vyjádřila svůj nesouhlas s tím, aby bylo o věci samé rozhodnuto bez jednání.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 17. 2. 2011 označil kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl, aby byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta, přičemž se ztotožnil s argumentací městského soudu v napadeném usnesení. Uvedl, že ve správním spise je založena žádost stěžovatelky ze dne 3. 1. 2007, podaná dne 10. 1. 2007, o souhlas s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče ve smyslu ustanovení § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. Zdůraznil, že v případech jako je tento, kdy dochází ke změně místa provozování nestátního zdravotnického zařízení, je nutno opětovně posoudit, zda nové místo provozování splňuje podmínky věcného a technického vybavení pro požadovaný druh péče. V takovém případě jsou podmínky pro následné rozhodnutí o registraci prakticky obdobné jako v případě žádosti o vydání nové registrace. Argumentaci dřívějšími řízeními považuje žalovaný za irelevantní, neboť není předmětem nynějšího soudního přezkumu. Uzavřel, že to ovšem nic nemění na správnosti závěru, že stěžovatelka napadla kasační stížností rozhodnutí, které je svou povahou předběžné a, byť vydávané v samostatném správním řízení, svou povahou vyloučené ze soudního přezkumu.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.“*

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **kasační stížnost není důvodná**.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“*

Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. *„soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. 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 úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“

Podle § 4 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb. *„nestátní zařízení musí být pro druh a rozsah jím poskytované zdravotní péče personálně, věcně a technicky vybaveno a musí splňovat požadavky kladené na jeho provoz.“*

Podle § 10 odst. 1 téhož zákona *„krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy nebo ministerstvo zdravotnictví České republiky (dále jen „orgán příslušný k registraci“) provede registraci na základě žádosti provozovatele nestátního zařízení.“*

Podle odst. 3 písm. b) téhož ustanovení před středníkem *„k žádosti o registraci je provozovatel nestátního zařízení povinen připojit souhlas orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením.“*

Podle § 12 odst. 2 zákona č. 160/1992 Sb. *„dojde-li ke změnám týkajícím se údajů obsažených v rozhodnutí o registraci nebo dokladů, které je povinen provozovatel nestátního zařízení připojit k žádosti o registraci, orgán příslušný k registraci rozhodne o změně, popřípadě zrušení registrace. Týkají-li se změny údajů uvedených v § 10 odst. 3 písm. a), b), c), d), e), f), g) a h), vyžádá si před vydáním rozhodnutí vyjádření Komory nebo orgánů, jichž se změna týká.“*

Nejvyšší správní soud se zaměřil především na přezkoumání pro rozhodnutí věci klíčového závěru napadeného usnesení Městského soudu v Praze, totiž zda **rozhodnutí ve věci souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. je podkladovým rozhodnutím, které soud může přezkoumávat až v řízení o případné žalobě podané proti rozhodnutí ve věci registrace nestátního zdravotnického zařízení.**

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil s tímto závěrem městského soudu, jakož i s vývodem z něj plynoucím, tedy že žalobu nebylo možno věcně projednat a bylo ji nutno odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) a b) téhož zákona, neboť napadené rozhodnutí je aktem, který je vyloučen ze soudního přezkoumání. Rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. (dále též „rozhodnutí o souhlasu“) totiž představuje toliko jednu z povinných příloh k žádosti o registraci nestátního zdravotnického zařízení ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., resp. změnu či zrušení registrace ve smyslu § 12 odst. 2 téhož zákona (dále též „rozhodnutí o registraci“). Jak správně vyložil městský soud, jedná se sice o rozhodnutí (ve smyslu formálním), které je vydáváno na základě žádosti účastníka, v rámci samostatného správního řízení, a které musí obsahovat veškeré zákonné náležitosti podle § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, tedy výrokovou část, odůvodnění i poučení účastníků. To však nic nemění na tom, že se nejedná o rozhodnutí materiální povahy ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobkyně.

K odůvodnění závěru, že se v případě rozhodnutí o souhlasu nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je třeba poukázat na to, že samotné udělení (či neudělení) souhlasu nezasahuje do práv žalobkyně jako provozovatele nestátního zdravotnického zařízení, neboť samo rozhodnutí o souhlasu jí nezakládá žádná konkrétní subjektivní práva či povinnosti. Účinky v podobě zásahu do subjektivních práv a povinností žalobkyně totiž nastávají teprve v důsledku vydání finálního rozhodnutí o registraci jejího nestátního zdravotnického zařízení. Na tomto závěru nic nemění a naopak jej potvrzuje skutečnost, že rozhodnutí o souhlasu významnou měrou podmiňuje obsah následně vydávaného rozhodnutí o registraci.

Je třeba zohlednit, že dílčí rozhodnutí o souhlasu a finální rozhodnutí o registraci vydává tentýž orgán, konkrétně orgán příslušný k registraci nestátního zdravotnického zařízení ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb. Přestože se tedy v případě řízení k vydání rozhodnutí o souhlasu formálně jedná o samostatné řízení, podléhající obecným předpisům o správním řízení (§ 18 zákona č. 160/1992 Sb.), toto nelze chápat jako řízení probíhající nezávisle na hlavním řízení k vydání rozhodnutí o registraci, nýbrž toliko jako určité dílčí stádium řízení hlavního. Mimoto je třeba zohlednit, že předmět obou řízení je totožný, když v dílčím řízení k vydání rozhodnutí o souhlasu a hlavním řízení k vydání rozhodnutí o registraci jsou hájeny tytéž zájmy, zejména veřejný (objektivní) zájem na ochraně života a zdraví matky i plodu. Z důvodu ochrany těchto totožných zájmů pak vyplývá potřeba posouzení, zda konkrétní provozovatel nestátního zdravotnického zařízení disponuje odpovídajícím personálním a technickým vybavením k výkonu příslušného druhu a rozsahu zdravotní péče, o jehož registraci usiluje.

K témuž závěru přitom dospěl Nejvyšší správní soud opakovaně již dříve, když v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 3 Ads 145/2008 – 77 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), a shodně též v rozsudku ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 144/2009 – 103, vyložil, že *„vyslovení nesouhlasu podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. je „rozhodnutím“ toliko formálně; nevyhovuje vymezení pojmu „rozhodnutí“ podle § 65 s. ř. s. To proto, že samo udělení (nebo neudělení) souhlasu orgánem příslušným k registraci nezasahuje s konečnou platností do hmotných práv provozovatele nestátního zařízení. Takový akt provozovateli (žalobci) ještě nezakládá žádné konkrétní povinnosti ani mu neuděluje či neodnímá práva. To, co je pro účastníka řízení právem a co povinností, může založit orgán příslušný k registraci až při rozhodnutí o registraci, kdy je oprávněn ve správním řízení zakládat práva a povinnosti tímto individuálním správním aktem.“* (...) *„K šetření chráněného zájmu podle zákona č. 160/1992 Sb. ve věci vyslovení nesouhlasu byl novelou ust. § 10 odst. 3 písm. b) tohoto zákona zákonem č. 121/2004 Sb. povolán tentýž správní orgán jako orgán provádějící registraci samotnou, přičemž řízení zakončené napadeným rozhodnutím – vyslovením nesouhlasu s personálním a věcným vybavením – není samostatným, objektivně vymezeným předmětem v rámci řízení o registraci nestátního zdravotnického zařízení (srovnej odst. 26 rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 8 As 47/2005 – 86, ze dne 21. 10. 2008), neboť typový okruh chráněných zájmů tohoto řízení je obdobný s předmětem řízení registračního.“*

V případě rozhodnutí o souhlasu se jedná o tzv. subsumovaný správní akt, který může být přezkoumán podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti finálnímu rozhodnutí o registraci. V této souvislosti lze odkázat na závěry rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 – 83, publikován pod č. 1324/2007 Sb. NSS, v němž zdejší soud judikoval, že *„ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.“* V rozsudku ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 – 472, pak Nejvyšší správní soud instruktivně vysvětlil dělení správních aktů na tzv. řetězící se správní akty na jedné a subsumované správní akty na druhé straně, totiž že *„za řetězící se správní akt je považován takový správní akt, kdy k zamýšlenému zásahu je třeba více navazujících rozhodnutí podle zvláštních předpisů, které jsou samostatně napadnutelné ve správním soudnictví. Typickým příkladem řetězení je posloupnost územního a po něm – k zamýšlenému zásahu nezbytného - stavebního povolení. Zde dochází k typickému řetězení jinak samostatných – a samostatnými žalobami napadnutelných - správních rozhodnutí a zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech navazujících rozhodnutí. Za subsumovaný správní akt bývá považován správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu, nepodléhající samostatně přezkumu ve správním soudnictví. Soudnímu přezkumu pak podléhá až finální správní akt [§ 75 odst. 2 s. ř. s.] Oba typy správních aktů - řetězící i subsumované - mají charakter podkladového, či podmiňujícího aktu ve vztahu k dalšímu, navazujícímu rozhodnutí.“*

Toliko pro úplnost Nejvyšší správní soud rekapituluje též předpoklady přezkumu subsumovaného správního aktu, jak byly vymezeny v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 – 83. Podle jeho závěrů *„předpokladem takového přezkumu tedy je, aby*

1. *existoval tzv. subsumovaný správní akt (tj. správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu),*
2. *finální správní akt byl ve správním soudnictví napaden projednatelnou žalobou,*
3. *nezákonnost subsumovaného správního aktu byla v žalobě namítnuta (zde se jedná o promítnutí dispoziční zásady; Nejvyšší správní soud tu ponechává stranou případy nicotnosti či nepřezkoumatelnosti subsumovaného správního aktu, neboť dalece překračují rámec souzené věci),*
4. *se nejednalo o takový subsumovaný správní akt, jímž by byl vázán i sám soud,*
5. *nebylo možno subsumovaný akt napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou (ostatně v takovém případě by se vlastně ani nejednalo o akt subsumovaný, nýbrž o akt řetězící se, popřípadě zcela samostatný, čili nebyla by splněna již první podmínka).“*

V návaznosti na výše uvedené dělení řetězících se a subsumovaných správních aktů je třeba poukázat na specifickou problematiku tzv. závazných stanovisek jako kvalifikovaného typu podkladových rozhodnutí, náležejících do první jmenované kategorie, tedy řetězících se správních aktů. Městský soud v napadeném usnesení v této souvislosti správně poznamenal, že judikatura Nejvyššího správního soudu sice připouští samostatný přezkum závazných stanovisek jako specifického druhu podkladových rozhodnutí, o takové závazné stanovisko se však v této věci nejedná. Na tomto místě lze poukázat na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikováno pod č. 1764/2009 Sb. NSS, v němž zdejší soud

judikoval, že *„závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.“* V této souvislosti je ovšem třeba poukázat rovněž na závěry aktuálního rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113 („Větrná energie Morava“), v němž zdejší soud ohledně právní povahy závazných stanovisek, vydaných po nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tedy od 1. 1. 2006, vyslovil, že *„závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“*

Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit ani s dalšími námitkami stěžovatelky, která označila výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 144/2009 – 103, z něhož městský soud při svém rozhodování významnou měrou vycházel, za nepřípadný. Výchozí skutkový a právní stav, z něhož zdejší soud v tomto rozhodnutí vycházel, je totiž obdobný až totožný s nyní projednávanou věcí. Stejně tak nemohl akceptovat námitku nesprávného procesního postupu městského soudu, který o věci rozhodl bez jednání, přestože s tím stěžovatelka přípisem ze dne 13. 5. 2008 výslovně vyjádřila svůj nesouhlas. Městský soud by totiž byl podle § 49 odst. 1 s. ř. s. povinen nařídit jednání toliko k projednání věci samé, k čemuž ovšem v této věci nedošlo, neboť žaloba byla soudem odmítnuta bez meritorního projednání věci. Na tomto závěru nic nemění ani to, že městský soud původně jednání ve věci nařídil, toto však následně s ohledem na záměr rozhodnout o odmítnutí žaloby odvolal. V souladu se zákonem byl konečně též postup městského soudu při doručování napadeného usnesení, neboť do vlastních rukou je podle § 54 odst. 3 s. ř. s. třeba doručovat toliko rozsudky. Ve zde projednávané věci se ovšem nejednalo o rozsudek, nýbrž o usnesení, které lze – nezastihl-li doručující orgán adresáta písemnosti – doručit prostým vhozením písemnosti do domovní schránky adresáta, resp. jeho zástupce (§ 55 odst. 3 s. ř. s. *a contrario* ve spojení s § 49 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů; § 50 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 a § 49 odst. 2 s. ř. s.).

Vzhledem k výše uvedeným závěrům se zdejší soud nemohl zabývat meritorní námitkou stěžovatelky, že předmětem její žádosti podané dne 11. 12. 2006 byla toliko změna sídla (místa provozování) jejího nestátního zdravotnického zařízení, a pouze na popud správního orgánu následně předložila též žádost o vydání souhlasu s personálním vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením ze dne 3. 1. 2007, když tento souhlas již měla udělen na základě dřívějšího rozhodnutí Obvodního úřadu městské části Praha 5 o registraci nestátního zdravotnického zařízení ze dne 21. 11. 1996, č. j. ZR/RO/038/1996. V minulosti přitom již o změnu sídla svého zdravotnického zařízení žádala, a této žádosti bylo vyhověno, aniž by musela o souhlas znovu žádat. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tuto námitku by bylo možno přezkoumat teprve v rámci soudního přezkumu finálního rozhodnutí o registraci jejího nestátního zdravotnického zařízení.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení Městského soudu v Praze, jakož i spisové dokumentace k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. za použití ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu