

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové 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 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2010, č. j. 10 Ca 83/2009 - 87,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2010, č. j. 10 Ca 83/2009 - 87, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

Krajský úřad Středočeského kraje (dále též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 14. 11. 2008, č. j. 169211/2008/KUSK, podle § 8 odst. 1 a § 10 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 160/1992 Sb.“), rozhodl o registraci v omezeném rozsahu nestátního zdravotnického zařízení, jehož provozovatelem je žalobkyně.

Poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení správní orgán prvního stupně žalobkyni povolil v tomto 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, neodkladné nebo dispenzární péči.

Naopak poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení žalobkyni zamítl v tomto rozsahu: porodní asistentka:

- 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 k záchraně 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 ošetřovatelskou péči fyziologickým novorozencům prostřednictvím ošetřovatelského 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.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 1. 2009, č. j. 318/2009, podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobkyně proti výše uvedenému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně při kontrolách zjistil, že žalobkyně nesplňuje žádné vybavení odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče porodní asistentky, ačkoliv se jedná o jednu ze základních podmínek provozu zdravotnického zařízení. Ani skutečnost, že právní předpisy explicitně neupravují konkrétní personální a věcné vybavení porodního zdravotnického zařízení, neznamená rezignaci správního orgánu na plnění svých úkolů, tj. na ochranu veřejného zájmu, jenž lze spatřovat v ochraně života a zdraví rodičky a novorozence, což by v případě nedostatečně vybaveného zdravotnického zařízení mohlo vést k fatálním následkům. Navíc ani u zdravé ženy s normálním průběhem těhotenství nelze nikdy vyloučit možnost zvratu fyziologicky probíhajícího porodu na porod patologický, který vyžaduje bezprostřední zásah.

Žalovaný se dále ztotožnil s argumentací správního orgánu prvního stupně, který v odůvodnění rozhodnutí vysvětlil požadavky *lege artis* poskytované zdravotní péče, připomněl názory odborných společností, metodiky Ministerstva zdravotnictví a zdůraznil význam připravenosti na včasnou diagnostiku rizikových a akutních stavů v těhotenství, v průběhu porodu a v šestinedělí. Podle žalovaného jsou navíc známy případy, kdy ani screening rizika neodhalil v těhotenství předpoklady komplikací při porodu, které se však

v průběhu porodu vyskytly u rodičky či novorozence. Poukázal na to, že celosvětově vynikající výsledky v míře novorozenecké úmrtnosti má Česká republika především proto, že je zdejším rodičkám garantována péče v kvalitně, věcně a technicky vybavených pracovištích vyškoleným personálem.

Žalovaný se též neztotožnil s výkladem žalobkyně, že vyhláška č. 424/2004 Sb., kterou se stanoví činnosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 424/2004 Sb.“) nestanoví žádné podmínky na personální a věcnou vybavenost nestátního zdravotnického zařízení pro druh zdravotní péče - porodní asistentka, z čehož žalobkyně dovozuje, že po ní nelze požadovat splnění dalších podmínek personálního a věcného vybavení. Tento požadavek totiž podle žalovaného explicitně stanoví § 4 zákona č. 160/1992 Sb. Ani trváním na splnění podmínek zákona č. 160/1992 Sb. přitom není dotčeno oprávnění porodních asistentek k výkonu povolání, resp. k činnostem upraveným v § 5 vyhlášky č. 424/2004 Sb., včetně vedení fyziologického porodu. Orgány veřejné správy jsou však především povinny chránit život rodičky i novorozence a také garantovat poskytování *lege artis* zdravotní péče v náležitě vybaveném zdravotnickém zařízení. Taková povinnost má nadzákonný charakter a plyne i z mezinárodních smluv; lidské zdraví je nepochybně i jednou ze základních hodnot Evropských společenství.

Podle žalovaného skutečnost, že vyhláška č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 49/1993 Sb.“) neobsahuje požadavky na vybavení pracovišť porodních asistentek, není důvodem k tomu, aby správní orgán nemohl přistoupit k aplikaci správního uvážení za účelem ochrany veřejného zájmu, když požadavek na věcně a personálně vybavené zdravotnické zařízení plyne ze zákona č. 160/1992 Sb. Žalovaný netvrdí, že jeho metodika je pramenem práva, nicméně ve správní praxi se správní orgán mohl o tuto metodiku opřít, navíc v situaci, kdy tato doporučení odpovídají stanoviskům odborných společností a potřebám praxe *lege artis* prováděných porodů. Žalovaný se neztotožnil ani s názorem žalobkyně, že jsou kladeny výkonu jejího povolání svévolné překážky. Podle jeho závěru správní orgán prvního stupně zjistil skutkový stav v dostatečném rozsahu a správně aplikoval příslušné právní předpisy a správní uvážení. Žalovaný neshledal ani žádné vady řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 23. 11. 2010, č. j. 10 Ca 83/2009 - 87, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že v souzené věci je předmětem přezkumu rozhodnutí o žádosti žalobkyně o registraci nestátního zdravotnického zařízení. Podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. je provozovatel nestátního zdravotnického zařízení povinen k žádosti o registraci připojit mj. souhlas orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením (dále též „souhlas s vybavením“). Toto rozhodnutí je pak třeba podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 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.

Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, byl podle soudu žalobkyni udělen částečný souhlas s vybavením a žalobkyni byla následně vydána registrace ve stejném rozsahu, jako byl vymezen tímto rozhodnutím. Tím se plně projevila vzájemná „závislost“ obou typů rozhodnutí, neboť zákon neumožňuje vydat žadateli registraci v širším rozsahu, než pro který byl udělen souhlas s vybavením. Tomu odpovídá i odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzené žalobou napadeným rozhodnutím. Nelze se proto podle soudu ztotožnit s tím, že by správní orgány neodůvodnily, podle jakého kritéria její žádosti o registraci částečně vyhověly a částečně nikoliv, neboť maximální rozsah registrace byl předurčen již rozhodnutím o souhlasu s vybavením.

Žalobkyně podle soudu dále uvedla, že hodlá poskytovat zdravotnickou péči spočívající ve vedení fyziologických porodů přímo v domácnostech. Proto tvrdí, že pokud by disponovala potřebným věcným zázemím, nemohla by je stejně při vedení porodů použít, takže jí měla být i přes nedostatek věcného a personálního vybavení udělena registrace v celém rozsahu. Tím ale žalobkyně polemizuje nikoliv s aplikací právních předpisů, nýbrž 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. Tomu odpovídá i znění § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. Správní orgány jsou vázány zákonem a přezkum vhodnosti právní úpravy jim nepřísluší.

Část žalobní argumentace v sobě podle soudu obsahovala požadavek na přezkum rozhodnutí o souhlasu s vybavením jako podkladového rozhodnutí. Soud se proto zabýval tím, zda může toto rozhodnutí jako rozhodnutí podkladové přezkoumat i za situace, kdy žalobkyně proti němu nepodala odvolání a nevyužila tak opravné prostředky, které jí poskytuje správní řád. Přitom dospěl k závěru, že tak učinit nemůže. Soud zmínil zásadu subsidiarity soudní ochrany vyjádřenou v § 5 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétním odrazem této zásady je § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřípustná, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení, nebo § 79 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobu proti nečinnosti správního 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 souzené věci však nemohl soud odmítnout celou žalobu pro nepřípustnost podle § 68 písm. a) s. ř. s., neboť ve vztahu k rozhodnutí o registraci žalobkyně řádné opravné prostředky vyčerpala tím, že proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14. 11. 2008, č. j. 169211/2008/KUSK, podala odvolání. Soud tedy dospěl k závěru, že podle § 68 písm. a) s. ř. s. jsou nepřípustné ty žalobní námitky, které se týkají souhlasu s vybavením.

Pokud má podkladové rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. současně formu správního rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání, případně jiný řádný opravný prostředek, je zapotřebí podle soudu vyčerpat řádné opravné prostředky i proti tomuto rozhodnutí dříve, než se účastník obrátí se žalobou na soud. Soud vyslovil názor, že účastník, který proti takovému rozhodnutí nepodá odvolání, s ním nepřímo vyslovuje souhlas. Případným vyhověním odvolání podanému proti podkladovému rozhodnutí by

navíc odpadl důvod pro pozdější podání správní žaloby. Pokud by takové podkladové rozhodnutí přezkoumával až správní soud, v podstatě by tím nahrazoval činnost správního orgánu oprávněného toto podkladové rozhodnutí v odvolacím řízení přezkoumat. Soud proto nemohl postupovat podle § 75 odst. 2 s. ř. s. a toto podkladové rozhodnutí nebylo možné přezkoumat.

Soud shrnul, že žalovaný nemohl o odvolání žalobkyně směřujícímu jen proti zamítavému rozhodnutí o registraci rozhodnout jinak, než toto odvolání zamítnout, jelikož byl vázán rozsahem vymezeným v rozhodnutí o souhlasu s vybavením. Rozhodnutí o souhlasu s vybavením pak soud sám přezkoumat nemohl, neboť žalobkyně proti němu nebrojila odvoláním.

K námitce žalobkyně, že rozhodovací praxe ohledně udělování registrace nestátním zdravotnickým zařízením je v různých krajích různá, soud uvedl, že předmětem jeho přezkumu je výlučně žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení, a proto se nemůže vyjádřit k výsledkům jiných správních řízení. Ze všech uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) prostřednictvím svého zástupce namítla, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda může přezkoumávat rozhodnutí o souhlasu s vybavením jako podkladové rozhodnutí, ačkoliv proti němu nebylo podáno odvolání. Podle stěžovatelky je předpokladem soudního přezkumu podkladového rozhodnutí to, že se žalobce dovolává přezkumu a fakt, že podkladové rozhodnutí není samostatně soudně přezkoumatelné. Sám městský soud dovodil, že stěžovatelka se implicitně domáhala soudního přezkumu podkladového rozhodnutí a vzal tuto podmínku za splněnou. K tomu stěžovatelka dodává, že s ohledem na nepřezkoumatelnost podkladového rozhodnutí i na jeho nicotnost měl soud povinnost nezákonnost konstatovat i v případě, že by se jeho přezkumu nedomáhala. Žalobkyně odkázala na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2009, č. j. 10 Ca 145/2007 - 59, podle něhož je podobné podkladové rozhodnutí nepřezkoumatelné a vydané na základě požadavků překračujících požadavky zákona. Splnění druhé podmínky, tedy nemožnosti napadnout podkladové rozhodnutí samostatnou žalobou, konstatoval městský soud s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 144/2009 - 103. Podle stěžovatelky však dikce § 75 odst. 2 s. ř. s. nepožaduje, aby bylo podáno odvolání proti podkladovému rozhodnutí. Soud měl tedy podkladové rozhodnutí přezkoumat a zrušit jak je. Totéž měl učinit i ve vztahu k rozhodnutí o registraci.

Dále stěžovatelka namítla nesprávné posouzení zákonnosti rozhodnutí o registraci. Podle stěžovatelky soud opomenul skutečnost, že správní orgán je sice vázán podkladovým rozhodnutím, není však povinen je slepě převzít, neboť je vázán zákonem a jeho rozhodnutí nesmí být vnitřně rozporné. Nezákonnost podkladového rozhodnutí spočívá v dané věci v tom, že rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti stěžovatelky o registraci bylo odůvodněno požadavky nad rámec tehdy účinné právní úpravy. Vnitřní rozpornost rozhodnutí spočívá v tom, že na jednu stranu je po stěžovatelce požadováno, aby měla v rámci personálního vybavení také lékaře, na druhou stranu ji ale rozhodnutí o registraci opravňuje i bez toho, aby lékaře doložila, k tomu, aby se ve spolupráci s lékařem podílela na preventivních, léčebných a jiných úkonech. To bylo namítáno i v žalobě, soud se však

těmito námitkami nezabýval a toliko konstatoval, že správní orgán vycházel z podkladového rozhodnutí. Žalovaný měl i při existenci podkladového rozhodnutí zamítavé rozhodnutí o registraci zrušit pro rozpor se zákonem, nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpornost. Toto městský soud nezohlednil, a proto je jeho rozhodnutí nezákonné. Ačkoliv stěžovatelka nepodala proti podkladovému rozhodnutí odvolání, odvolací orgán se opakovaně v odvolacím řízení zabýval jejími námitkami ve věci registrace, přičemž je neodmítl kvůli vázanosti podkladovým rozhodnutím a dokonce rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opakovaně zrušil. Mimo to i sám odvolací orgán rozhodnutím ze dne 22. 2. 2008 zrušil z vlastního podnětu podkladové rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 2. 11. 2007, načež bylo vydáno rozhodnutí nové.

Stěžovatelka též namítla, že soud neprovedl jí navrhované důkazy. V žalobě i při jednání před soudem navrhovala provedení výslechu porodní asistentky I. K., prezidentky Unie porodních asistentek. Provedení tohoto důkazu, stejně jako důkazu komparativní analýzou podmínek pro výkon porodních asistentek v zahraničí, zpracovanou Ligou lidských práv, soud odmítl, čímž zatížil své rozhodnutí vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí soudu.

Závěrem stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatečné odůvodnění, neboť soud se dostatečně nevypořádal s argumentací o přiměřenosti požadavků dovozovaných správními orgány pro situaci žadatelky, která usiluje o to vést porody v domácím prostředí.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2010, č. j. 10 Ca 83/2009 - 87, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil za účelové úvahy týkající se § 75 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelka proti podkladovému rozhodnutí, které je vydáváno v samostatném správním řízení, nepodala opravný prostředek, ač tak učinit mohla. Tímto krokem akceptovala rozsah uděleného souhlasu pro následné řízení o žádosti o registraci nestátního zdravotnického zařízení a správním orgánům nezbylo než rozhodnout o registraci v témže rozsahu, pro jaký byl udělen týmž správním orgánem souhlas s vybavením. Správní orgán sice nemusí podkladové rozhodnutí slepě převzít, v daném případě je však možnost rozporu mezi souhlasem a rozhodnutím o registraci velmi nepravděpodobná, neboť obě rozhodnutí vydal stejný orgán.

Stěžovatelka dále podle žalovaného směšuje činnosti, k nimž je na základě svého vzdělání porodní asistentka způsobilá, a to preventivní úkony ve spolupráci s lékařem a vlastní patologický porod. Spolupráce s lékařem na bázi preventivních úkonů však nemusí být na rozdíl od vedení patologického porodu bezprostřední, což stěžovatelka záměrně opomíjí. Možnost zrušení rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem péče je dána povahou souhlasu, který je plně přezkoumatelný v řízení podle § 94 a násl. správního řádu.

Podle žalovaného dále neprovedení výslechu I. K. není vadou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí soudu. Dotyčná nebyla účastníkem správních řízení vedených v této

věci před správním orgánem prvního stupně ani před Ministerstvem zdravotnictví. Zastupuje toliko výrazně menšinovou organizaci porodních asistentek a je ostře a konfrontačně vyhraněná vůči Ministerstvu zdravotnictví. Kromě toho je paní K. mediálně činná a provedení výslechu by toliko umožnilo její sebeprezentaci. Navíc sám žalovaný podal na paní K. trestní oznámení pro nesprávně vedený domácí porod, v jehož důsledku zůstal novorozenec s těžkými následky. Výslech by byl tedy veden s velmi zaujatou svědkyní a bez relevance pro věc samou. Žalovaný uvedl, že rozhodnutí soudu nemůže vycházet z kritiky přiměřenosti požadavků na registraci, nicméně předmětem sporu nebyla tato otázka, nýbrž otázka, zda jsou správní orgány oprávněny požadavky stanovit na základě správního uvážení. Městský soud nakonec rozhodl na základě jiné právní argumentace, s níž se žalovaný ztotožnil. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle něhož byl vázán důvody a rozsahem kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Základním důvodem kasační stížnosti je stěžovatelkou tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, tedy důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda je možné v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o registraci přezkoumat rozhodnutí o souhlasu s vybavením jako podkladové rozhodnutí v situaci, že proti němu nebylo podáno odvolání ve správním řízení. Podle stěžovatelky takovou podmínku § 75 odst. 2 s. ř. s. nestanoví.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, byl stěžovatelce udělen souhlas s personálním a věcným vybavením pro kontaktní místo, pro druh a rozsah zdravotní péče v oboru porodní asistentka poskytované nestátním zdravotnickým zařízením přesně v tom rozsahu, v němž jí bylo rozhodnutím téhož správního orgánu o registraci ze dne 14. 11. 2008, č. j. 169211/2008/KUSK, povoleno poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení. Také nesouhlas s personálním a věcným vybavením vyslovený v rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, přesně odpovídal rozsahu, ve kterém bylo stěžovatelce rozhodnutím o registraci zamítnuto poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, obsahovalo všechny náležitosti rozhodnutí podle § 68 odst. 1 správního řádu, tedy výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků řízení. Ve výroku tohoto rozhodnutí byl stěžovatelce udělen souhlas s vybavením v rozsahu konzultační a poradenské činnosti a naopak jí nebyl udělen souhlas s vybavením v rozsahu, který byl zmíněn v předchozí části tohoto rozsudku. V odůvodnění rozhodnutí byly objasněny důvody, které vedly správní orgán k závěru o nutnosti udělení souhlasu s vybavením pouze v rozsahu, který odpovídá zařízení kontaktního pracoviště všeobecné sestry. V poučení bylo stěžovatelce sděleno, že proti rozhodnutí lze podle § 81 správního řádu podat odvolání do 15 dnů ode dne následujícího po dni jeho doručení k Ministerstvu zdravotnictví prostřednictvím Krajského úřadu Středočeského kraje.

Souhlas orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením, představuje podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. doklad, který je provozovatel nestátního zařízení povinen připojit k žádosti o registraci. Povahou nevyslovení takového souhlasu se již v minulosti zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu.

V rozsudku ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 144/2009 - 103, který lze stejně jako dále zmíněná rozhodnutí vyhledat na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dovodil, 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 ..., neboť typový okruh chráněných zájmů tohoto řízení je obdobný s předmětem řízení registračního."*

V dalším rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 4 Ads 24/2011 - 81, Nejvyšší správní soud ve vztahu k vyslovení nesouhlasu podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. dovodil, že se sice jedná 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."* Dále se v tomto judikátu uvádí, 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.“*

Z těchto judikátů vyplývá, že neudělení souhlasu orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením nepředstavuje rozhodnutí správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti žadatele o registraci nestátního zdravotnického zařízení. Nejedná se tedy o rozhodnutí materiální povahy ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z tohoto důvodu vyslovení nesouhlasu podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. nemůže naplňovat ani obecné obsahové charakteristiky rozhodnutí podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, neboť i definice pojmu rozhodnutí vydaného ve správním řízení je založena na materiálním pojetí, a nikoliv na formálním označení určitého správního aktu. Shora uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu však na základě § 18 zákona č. 160/1992 Sb. dovodila, že se o žádosti o udělení souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované v nestátním zdravotnickém zařízení vede samostatné správní řízení a tento souhlas či nesouhlas se vyslovuje rozhodnutím, které musí obsahovat veškeré náležitosti podle § 68 odst. 1 správního řádu, tedy výrokovou část, odůvodnění i poučení účastníků. Přestože tedy vyslovení nesouhlasu podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. není rozhodnutím v materiálním slova smyslu, tak na základě odchylné úpravy obsažené ve zvláštním zákoně musí být po provedeném správním řízení vydáno ve formě rozhodnutí. Účastník řízení se přitom podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolat proti jakémukoliv prvoinstančnímu rozhodnutí správního orgánu přijatému ve správním řízení, a to bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí materiální povahy či toliko povahy formální. Jestliže tedy dosavadní judikatura dovodila, že vyslovení nesouhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením musí být učiněno ve správním řízení formou rozhodnutí obsahujícího všechny náležitosti správního rozhodnutí podle § 68 odst. 1 správního řádu, tak takové rozhodnutí musí být možné napadnout odvoláním, i když jím nebyla založena žádná konkrétní subjektivní práva či povinnosti.

V nyní projednávané věci stěžovatelka proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, kterým byl z větší části vysloven nesouhlas s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením, odvolání nepodala, takže v tomto směru řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem nevyčerpala.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS, *„podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se*

*může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*"

Princip subsidiarity soudního přezkumu vyjádřený v § 68 písm. a) s. ř. s. se však vztahuje jen k úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, tedy k rozhodnutí materiální povahy podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Vyslovení nesouhlasu podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. však představuje rozhodnutí toliko formální povahy, kterým se žádná konkrétní subjektivní práva ani povinnosti nezakládají, jak již bylo zmíněno. Proto se na toto rozhodnutí nemohou vztahovat ustanovení § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., jež vyžadují před podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu k soudu vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Nesouhlas s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením je podle obou zmíněných rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 144/2009 - 103, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 4 Ads 24/2011 - 81, zároveň subsumovaným správním aktem. Ten může být přezkoumán podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí o registraci nebo neregistraci nestátního zdravotnického zařízení, kterým teprve nastávají účinky v podobě zásahu do subjektivních práv a povinností žadatele o registraci. Podle tohoto ustanovení byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumává soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Znění § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. však u subsumovaného správního aktu, který má současně formu rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání, nepodmiňuje jeho soudní přezkum vyčerpáním tohoto řádného opravného prostředku. Rovněž v takovém případě nestanoví, že by se soud mohl zabývat žalobními námitkami proti subsumovanému správnímu aktu jenom v případě podání odvolání proti němu.

Navíc podle čl. 36 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, které bylo publikováno pod č. 1764/2009 Sb. NSS, v tomto ustanovení shledal dvojí význam, a to výčtový a výkladový. „*Výčtový význam znamená, že pro vyloučení věci ze soudního přezkumu je zapotřebí výslovného ustanovení zákona. Význam výše uvedené obecné klauzule ve prospěch soudního přezkumu jde však nad rámec prostého výčtu; stanoví také výkladové vodítko pro stanovení šíře jednotlivých výjimek ze soudního přezkumu. Výjimky mají být vykládány zužujícím způsobem.*" V dalším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, uveřejněném pod čl. 809/2006 Sb. NSS, se uvádí, že „*je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 s. ř. s., je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup soudu.*" Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS a v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, jakož i Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb. Tentýž závěr o nutnosti vycházet v pochybnostech ve prospěch soudního přezkumu ohledně důvodů uvedených v § 70 s. ř. s. je pak nutné učinit také ve vztahu

k nepřípustnosti žaloby podle § 68 téhož zákona a k nemožnosti zabývat se určitými žalobními námitkami, neboť i v těchto případech fakticky dochází k odepření přístupu k soudu nebo alespoň k jeho omezení.

Jestliže se tedy subsumovaný správní akt podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumává až v rámci konečného rozhodnutí, které teprve zakládá konkrétní subjektivní práva nebo povinnosti, toto ustanovení nepodmiňuje přezkum podkladového rozhodnutí vyčerpáním řádného opravného prostředku proti němu a zásada subsidiarity soudního přezkumu je v § 68 písm. a) téhož zákona výslovně zakotvena pouze ve vztahu k finálnímu rozhodnutí, pak nelze tuto zásadu vztahovat také na subsumovaný správní akt. Podání odvolání proti subsumovanému správnímu aktu, které má formu rozhodnutí vydaného ve správním řízení, skutečně může vést k zrušení či změně prvoinstančního rozhodnutí, jak se uvádí v napadeném rozhodnutí. Proto by se připuštění soudního přezkumu finálního rozhodnutí až po předchozím vyčerpání řádných opravných prostředků proti němu a proti subsumovanému správnímu aktu mohlo jevit jako účelné. Takovému postupu však brání platná právní úprava, jež u podkladového rozhodnutí majícího formu správního rozhodnutí výslovně nezakotvila zásadu subsidiarity soudního přezkumu. Za této situace je tedy nutné vycházet z principu nutnosti volby výkladu dbajícího zachování práva na přístup k soudu a dovodit, že nepodání odvolání proti subsumovanému správnímu aktu, který se vydává ve správním řízení a který má formu rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu, nebrání soudnímu přezkumu takového podkladového rozhodnutí v rámci rozhodnutí konečného a ani soudu neznemožňuje posouzení důvodnosti žalobních námitek směřujících proti subsumovanému správnímu aktu.

Takto však městský soud v nyní projednávané věci nepostupoval a žalobními námitkami uplatněnými vůči vyslovení nesouhlasu podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. se odmítl zabývat. Příslušnou právní otázku tedy posoudil nesprávně, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jelikož napadený rozsudek byl založen pouze na shora uvedené nesprávné právní argumentaci a z tohoto důvodu se nezabýval dalšími otázkami spojenými s vedením porodu v domácím prostředí, o jehož umožnění stěžovatelka ve správním řízení usilovala, tak se touto problematikou k zbývajícím stížnostním námitkám nemůže prozatím zabývat ani Nejvyšší správní soud. Bude totiž zapotřebí, aby ji nejprve v rozsahu žalobních námitek věcně posoudil městský soud a až teprve jím učiněné závěry bude moci přezkoumat Nejvyšší správní soud k případné opakované kasační stížnosti.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud podle odstavce třetího téhož ustanovení vázán právním názorem, který byl vysloven v tomto zrušovacím rozhodnutí. V novém rozhodnutí městský soud podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. září 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu