

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **M. V.**, zast. Mgr. Robertem Cholenským, advokátem, se sídlem Bolzanova 5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2011, č. j. 10 Ad 24/2011 – 142,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ad 24/2011 – 142, ze dne 7. 12. 2011 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 1. 2009, č. j. 318/2009, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti výroku č. 2 rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 11. 2008, č. j. 169211/2008/KUSK, a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo v části výroku č. 2 potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně o registraci v omezeném rozsahu bylo ve smyslu § 8 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 účinností od 1. 4. 2012 zrušen zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)], bylo poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení, jehož provozovatelem je žalobkyně, výrokem č. 1 povoleno 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, neodkladné nebo dispenzární péči.“*

Současně byla žádost žalobkyně jako provozovatele o registraci a oprávnění k poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení výrokem č. 2 zamítnuta v rozsahu, v němž 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 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;
- poskytuje bez odborného dohledu a bez indikace ošetřovatelskou péči fyziologickým novorozencům prostřednictvím ošetřovatelského procesu a provádí jejich první ošetření, včetně případného zahájení okamžité resuscitace;
- 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.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný poukázal na ustanovení § 4 zákona č. 160/1992 Sb. a úpravu prováděcí vyhlášky 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 49/1993 Sb.“, s účinností od 1. 9. 2010 nahrazena vyhláškou č. 221/2010 Sb., o požadavcích na věcné a technické vybavení zdravotnických zařízení, která byla s účinností od 1. 4. 2012 zrušena zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách), a konstatoval, že žalobkyně v žádosti nedoložila vyjma své osoby žádné personální ani věcné vybavení. Ztotožnil se se závěrem správního orgánu prvního stupně, že žalobkyně nenavrhuje a ani fakticky nedisponuje žádným vybavením odpovídajícím požadovanému druhu a rozsahu péče, a to přestože se jedná o jednu ze základních podmínek provozu zdravotnického zařízení. Správní orgán prvního stupně řádně aplikoval správní uvážení při stanovení minimálních požadavků na personální a věcné vybavení pracoviště pro poskytování porodní péče, přičemž nic nebránilo tomu, aby při něm odkázal na metodiku žalovaného Vybavení porodnického pracoviště a vedení porodů v ČR, publikovanou ve věstníku žalovaného č. 2/2007 (dále též „metodika žalovaného“), která vychází z doporučení odborných společností, dlouhodobých zkušeností a odborných názorů. Tato metodika je správními orgány v rozhodovací praxi pravidelně aplikována, což odpovídá i zásadě předvídatelnosti rozhodování. Žalovaný zdůraznil, že povinnost dostát požadavkům zákona č. 160/1992 Sb. nelze obejít odkazem na § 5 vyhlášky 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.“, s účinností od 14. 3. 2011 nahrazena vyhláškou č.

55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků). Aplikaci správního uvážení za účelem ochrany veřejného pořádku není na překážku, že vyhláška č. 49/1993 Sb. neobsahuje výslovnou úpravu požadavků na vybavení pracovišť porodních asistentek. Žalovaný uzavřel, že žalobkyni nejsou při výkonu jejího povolání svévolně kladeny administrativní překážky, neboť správní orgány jsou povinny postupovat v souladu s právními předpisy.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou ze dne 13. 3. 2009, ve které navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a současně uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. Uvedla, že je porodní asistentkou, které bylo žalovaným vydáno osvědčení o odborné způsobilosti k výkonu povolání porodní asistentky podle § 6 zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 96/2004 Sb."). Poukázala na to, že pokud je porodní asistentka zaměstnána v jiném zdravotnickém zařízení, nemusí pro výkon své profese splňovat žádné další požadavky, pokud má však porodní asistentka zájem své povolání vykonávat samostatně, musí být zaregistrována jako nestátní zdravotnické zařízení podle zákona č. 160/1992 Sb. Namítala, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná, že správní orgány po žalobkyni vyžadovaly splnění podmínek registrace jejího zdravotnického zařízení, které nemají oporu v obecně závazných právních předpisech, a překročily tak meze zákona. Zdůraznila, že vyhláška č. 49/1993 Sb. nestanoví požadavky na vybavení pracoviště porodní asistentky.

Vzhledem k tomu, že žalobkyně chce vykonávat svoji praxi v domácím prostředí žen - rodiček (v jejich obydlí) a její kancelář má sloužit jen jako kontaktní místo či pro poskytování konzultací, je přesvědčena, že by v jejím případě měly být aplikovány technické a věcné požadavky typu „P – „pracoviště sestry", druh „kontaktní pracoviště sestry při poskytování domácí péče", jak jsou tyto vymezeny v příloze k vyhlášce č. 49/1993 Sb. Tyto požadavky přitom žalobkyně splňuje, což potvrdil i správní orgán prvního stupně. Správní orgány podle názoru žalobkyně řádně neodůvodnily, podle jakých kritérií její žádosti o registraci částečně vyhověly a částečně ji zamítly. Trvat na splnění požadavků podle metodiky žalovaného je pak nejen nezákonné, ale i nepřiměřené a v rozporu s mezinárodními standardy; tato metodika nemůže stanovovat povinnosti nad rámec obecně závazných právních předpisů. Žalobkyně je mimoto toho názoru, že pokud jsou kladeny administrativní překážky výkonu povolání porodní asistentky v domácím prostředí, je ohrožována bezpečnost žen, které se rozhodnou pro porod doma; není-li totiž k dispozici porodní asistentka, tyto ženy rodí pouze za asistentce partnera, přítelkyně či jiné nekvalifikované osoby. Žalobkyně poukázala na čl. 4 směrnice Rady 80/155/EHS ze dne 21. 1. 1980 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek a jejího výkonu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice 80/155/EHS", s platností od 20. 10. 2007 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. 9. 2005 o uznávání odborných kvalifikací). Upozornila na odlišný status porodních sester oproti lékařům – porodníkům a zdůraznila své přesvědčení, že nelze trvat na tom, aby její porodnické pracoviště splňovalo standardy požadované žalovaným, neboť v případě nepředpokládaných komplikací je povinna zajistit transfer

rodičky do odpovídajícím způsobem vybaveného zdravotnického zařízení. Rozporovala rovněž otázku předvídatelnosti rozhodnutí, neboť jiné správní orgány prvního stupně podle jejích informací v řadě případů vydávají porodním asistentkám v obdobném postavení registraci bez omezení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 11. 2010, č. j. 10 Ca 83/2009 – 87, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku městský soud poukázal na § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb., podle něhož je provozovatel nestátního zdravotnického zařízení povinen k žádosti o registraci připojit mimo jiné souhlas orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátní zdravotnickým zařízením (dále též „souhlas s personálním a věcným vybavením"), který představuje tzv. subsumovaný správní akt, tedy podkladové rozhodnutí, jehož obsah je závazný pro navazující finální správní akt (jímž je rozhodnutí o registraci) a který je podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), přezkoumáván společně s finálním správním aktem. V projednávané věci se jednalo o souhlas správního orgánu prvního stupně s personálním a věcným vybavením ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, kterým byl vymezen pouze částečný souhlas s personálním a věcným vybavením; žalobkyni byla následně vydána registrace ve stejném rozsahu. Tím se projevila vzájemná provázanost obou rozhodnutí, a městský soud se tedy nemohl ztotožnit s názorem žalobkyně, že by správní orgány neodůvodnily, podle jakého kritéria její žádosti o registraci vyhověly pouze částečně; maximální rozsah registrace byl předurčen již rozhodnutím o souhlasu s personálním a věcným vybavením. Ohledně námitek žalobkyně, týkajících se nadbytečnosti komplexního vybavení jejího zdravotnického zařízení, určeného k vedení fyziologických porodů přímo v domácnostech, městský soud konstatoval, že se jedná o polemiku nikoli s aplikací právních předpisů, nýbrž s právní úpravou jako takovou; přezkum vhodnosti konkrétní právní úpravy ovšem správním orgánům ani soudu nepřísluší.

Co do možnosti přezkumu podkladového rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením ze dne 23. 5. 2008 dospěl městský soud k závěru, že není oprávněn přezkoumávat zákonnost tohoto podkladového rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. za situace, kdy žalobkyně proti tomuto rozhodnutí nepodala odvolání a nevyužila tak opravné prostředky, které jí proti tomuto rozhodnutí poskytuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Takový přezkum by byl v rozporu se zásadou subsidiarity soudní ochrany, na níž je správní soudnictví postaveno a která je vyjádřena mimo jiné v ustanoveních § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. Žalobní námitky, které se týkají souhlasu s personálním a věcným vybavením, jsou proto podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustné. Městský soud uzavřel, že předmětem soudního přezkumu je výlučně žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení, a soud se tak nemůže vyjadřovat k výsledkům jiných správních řízení, resp. k rozdílům v rozhodovací praxi různých správních orgánů prvního stupně napříč kraji.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 9. 2011, č. j. 4 Ads 47/2011 – 116, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2010 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Vyslovil přitom právní názor, jímž zavázal městský soud pro další řízení, že *„nepodání odvolání proti subsumovanému správnímu aktu, který se vydává ve správním řízení*

a který má formu rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu z roku 2004, nebrání soudnímu přezkumu takového podkladového rozhodnutí v rámci rozhodnutí konečného a ani soudu neznemožňuje posouzení důvodnosti žalobních námitek směřujících proti subsumovanému správnímu aktu." V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud vyložil, že „*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.*" (...) „*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.*"

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 12. 2011, č. j. 10 Ad 24/2011 – 142, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku městský soud po posouzení zákonnosti podkladového rozhodnutí správního orgánu prvního stupně – souhlasu s personálním a věcným vybavením ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, shledal, že žaloba je důvodná. Vyložil, že účelem tohoto rozhodnutí je vyslovení souhlasu či nesouhlasu s určitým konkrétně vymezeným druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované v nestátním zdravotnickém zařízení, a to v návaznosti na splnění odpovídajících požadavků na věcné a personální zajištění. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o registraci, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož ani podkladový souhlas s personálním a věcným vybavením však z uvedených hledisek nelze přezkoumat, neboť z nich nelze seznat, jaký druh zdravotní péče a v jakém rozsahu bude zařízení poskytovat, jaké konkrétní věcné a personální předpoklady se k danému druhu a rozsahu činnosti váží a jak mají být zajištěny. Z rozhodnutí nelze dovodit, jaký druh zdravotní péče a v jakém rozsahu bude zdravotní zařízení žalobkyně poskytovat, jakož ani o jaký typ zařízení se vůbec jedná (ambulantní či ústavní). Požadované podmínky přitom musí být z rozhodnutí seznatelné nejen pro správní orgán či žadatele, kteří jsou s věcí důkladně obeznámeni, ale i pro třetí osoby, ať již pro pacienty nebo pro kontrolní orgány. Posouzení, zda došlo ke splnění veškerých podmínek pro provozování zdravotnického zařízení (věcných, technických či hygienických), je pak třeba provést vždy ve vztahu ke konkrétnímu druhu a rozsahu poskytované zdravotní péče. Městský soud správním orgánům dále vytkl, že posouzení, zda je konkrétní zdravotnické zařízení věcně a technicky náležitě vybaveno, nemůže

příslušný správní orgán provést na základě vlastní správní úvahy či vlastních kritérií a požadavků, nýbrž je povinen vycházet z prováděcí vyhlášky, přijaté ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 160/1992 Sb. Absenci odpovídající úpravy podzákonného právního předpisu přitom nelze nahrazovat odkazem na metodiku žalovaného, která nemá povahu právního předpisu, jakož ani na stanoviska odborníků v daném oboru; takovýto postup je nezákonný.

Městský soud uložil správnímu orgánu, aby si nejprve ujasnil, zda výčet činností v § 5 odst. 1 vyhlášky č. 424/2004 Sb. lze bez dalšího považovat za odpovídající určitému druhu a rozsahu zdravotní péče v rámci zdravotnického zařízení, resp. které z těchto činností je možno vykonávat samostatně a autonomně – bez zajištění související zdravotní péče. U některých zde uvedených činností tomu tak nepochybně bude, např. v případě poradenství v těhotenství nebo při kojení či u některých ošetřovatelských činností. Pokud se ale bude jednat o poskytování péče, při níž může hrozit zdravotní riziko, nelze patrně provádění takových výkonů umožnit bez zajištění další navazující péče, tedy umožnit provádění takových činností bez splnění dalších podmínek. Například zřejmě nebude problém, aby porodní asistentky samostatně prováděly fyziologické porody v rámci porodnických zařízení, u nichž jsou splněny odpovídající věcné, personální i technické požadavky včetně zajištění lékařské péče pro případ komplikací. Je však otázkou, zda lze poskytování porodní péče ve zdravotnickém zařízení zúžit pouze na provádění fyziologických porodů. Jestliže právní úprava vymezuje pro určitou skupinu zdravotnického personálu konkrétní činnosti, které mohou tito pracovníci samostatně vykonávat, pak z takové úpravy nelze dovozovat nárok na výkon takových činností bez splnění případných dalších podmínek, spočívajících například v nutnosti dozoru (nikoliv přítomnosti) lékaře; to je případ § 5 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 424/2004 Sb. Porodní asistentky jsou odborným zdravotnickým personálem, jehož úkolem je poskytovat a zajišťovat činnosti bez odborného dohledu a tam, kde jde o činnosti nelékařské – o poskytování ošetřovatelské péče. Tuto péči ovšem nelze vždy a za všech okolností poskytovat bez návaznosti na péči lékařskou. Úpravu vyhlášky č. 424/2004 Sb. je třeba pojímat tak, že tato pouze upravuje kvalifikační předpoklady pro vykonávání určitých konkrétních činností v rámci ošetřovatelské péče jako celku, a v tomto ohledu je třeba odlišovat věcnou působnost vyhlášky č. 424/2004 Sb. od věcné působnosti zákona č. 160/1992 Sb.

Městský soud uzavřel, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí a vada řízení, spočívající v nezákonnosti při posouzení věci, jsou natolik závažné, že nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. V tomto řízení přitom bude postupovat podle právních předpisů, které nahradily v mezidobí již zrušenou vyhlášku č. 49/1993 Sb.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2011 se žalovaný (dále též „stěžovatel“) brání nyní projednávanou kasační stížností ze dne 16. 1. 2012, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel namítal svůj nesouhlas s právními závěry městského soudu v napadeném rozsudku, který je podle jeho přesvědčení nezákonný. Poukázal na § 4 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., vymezující základní povinnost nestátních zdravotnických zařízení, jejíž splnění je rovněž

podmínkou registrace takového zařízení, totiž povinnost být personálně, věcně a technicky vybaveno jednak pro druh, a jednak pro rozsah poskytované zdravotní péče a splňovat požadavky kladené na provoz. Konkrétní požadavky pak stanoví, resp. mají stanovovat prováděcí předpisy žalovaného. Při posuzování, zda lze žádosti o registraci vyhovět, jsou veškeré podmínky vztaženy k žadatelem vymezenému druhu a rozsahu poskytované péče. Proto je jedním z podkladů pro rozhodnutí o registraci i rozhodnutí téhož správního orgánu o souhlasu s personálním a věcným vybavením. Stěžovatel poukázal na to, že zákon nestanoví žádnou legální definici pojmu „druh péče“, a ponechává tak na správní praxi, aby tento pojem interpretovala. Pojem „rozsah péče“ je sice specifikován demonstrativním výčtem v § 3 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., rozmanitost žádostí o registraci nestátních zdravotnických řízení si nicméně vyžaduje definovat rozsah péče odlišně – způsobem, který umožní následný přezkum jak správními orgány, tak i pacienty. Na správních orgánech tak je, aby v součinnosti se žadateli o registraci interpretovaly a aplikovaly zákon tak, aby naplnily jeho smysl a účel.

V přezkoumávané věci se jednalo o řízení za účasti žalobkyně jako žadatelky, které byla udělena registrace v rozsahu činností, k nimž je žalobkyně jako porodní asistentka oprávněna podle vyhlášky č. 424/2004 Sb., provádějící zákon č. 96/2004 Sb. Podle názoru stěžovatele správní orgán prvního stupně v rozhodnutí, které předcházelo napadenému rozhodnutí žalovaného, přes absenci legální definice pregnantně vymezil druh péče odpovídající vůli žalobkyně, a to označením předmětného zdravotnického povolání – porodní asistentka. Takové vymezení druhu péče umožňuje přezkum jak ze strany správních orgánů, tak zejména i pacientů. Rovněž rozsah péče byl vymezen tak, aby nevznikaly pochybnosti, v jakém rozsahu je žalobkyně jako provozovatel nestátního zdravotnického zařízení oprávněna zdravotní péči poskytovat. Vymezení rozsahu péče specifikací konkrétních činností porodní asistentky je přitom podle přesvědčení stěžovatele nejen plně přezkoumatelné, ale rovněž přehledné pro pacienty. Naopak formalistické navázání na některý z pojmů § 3 zákona č. 160/1992 Sb. by vedlo k nemožnosti vydat odpovídající rozhodnutí; takové rozhodnutí by např. vyvolávalo pochybnosti, zda se registrace porodní asistentky vztahuje i na vedení porodu jako zdraví a život potenciálně ohrožující zdravotní výkon.

Stěžovatel proto nesouhlasí s názorem městského soudu a své zrušené rozhodnutí, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně považuje za přezkoumatelné. Mimoto polemizuje se závěrem městského soudu, že rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná z důvodu provedené správní úvahy, tedy že správní orgány bez opory v obecně závazných předpisech vymezily požadavky na odpovídající personální a věcné vybavení zdravotnického zařízení – pracoviště porodní asistentky. Stěžovatel se domnívá, že úvaha správních orgánů je přípustná za situace jako v projednávané věci, kdy zcela absentuje právní úprava bližších podmínek vydání rozhodnutí a nepoužití správního uvážení by znemožňovalo vydat rozhodnutí, které by v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů respektovalo vůli účastníka řízení a ochranu veřejného zájmu. Použitá metodika žalovaného, transparentně definující minimální personální, věcné a technické vybavení nestátních zdravotnických zařízení, pak sice není obecně závazným předpisem, je však výsledkem správního uvážení při nedostatku právní úpravy; tato byla žalovaným vydána v rámci metodického vedení správních orgánů prvního stupně. Stěžovatel naopak zcela souhlasí s vývody městského soudu, že v intencích

§ 5 odst. 1 vyhlášky č. 424/2004 Sb. patrně nelze u některých zde uvedených činností porodní asistentky (těch, které potenciálně ohrožují život či zdraví matky) umožnit provádění takových výkonů (typicky porod) samostatně porodními asistentkami, tedy bez splnění dalších podmínek, odpovídajících druhu a rozsahu péče, eventuálně i dozoru lékaře. Stěžovatel nicméně optikou celkového odůvodnění napadeného rozsudku uzavřel, že tuto úvahu městského soudu považuje za nepřezkoumatelnou, když žádné další podmínky rozhodování o žádosti žalobkyně, které městský soud zvažuje, podle právního stavu v době rozhodování správních orgánů stanoveny nebyly.

Podáním ze dne 19. 1. 2012 stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek ve smyslu § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s., neboť v případě vydání nového – kladného rozhodnutí o registraci zdravotnického zařízení žalobkyně a eventuálního následného „obživnutí“ původního – městským soudem zrušeného rozhodnutí by vedle sebe mohla existovat dvě správní rozhodnutí. Tato nežádoucí situace je jen obtížně řešitelná.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 1. 2012 navrhla, aby byla kasační stížnost odmítnuta pro nepřípustnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. V projednávané věci totiž rozhodl Městský soud v Praze napadeným rozsudkem poté, co jeho předcházející rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem ke kasační stížnosti žalobkyně zrušeno. Rozsudek přitom není napadán proto, že by se v něm městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

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 za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie.

Podmínkou meritorního projednání kasační stížnosti bylo prověření, zda je kasační stížnost přípustná, když žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 1. 2012 namítala, že by kasační stížnost měla být odmítnuta pro nepřípustnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost *„nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedené ustanovení nelze na projednávanou věc aplikovat, neboť Městský soud v Praze sice rozhodl napadeným rozsudkem znovu poté, co byl jeho předcházející rozsudek ze dne 23. 11. 2010, č. j. 10 Ca 83/2009 – 87, zrušen Nejvyšším správním soudem, úkolem městského soudu při vydání nového rozsudku ovšem nebylo pouze a jen aplikovat závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, vyjádřený ve zrušovacím rozhodnutí, a vycházeje z něj bez další samostatné úvahy rozhodnout, nýbrž na městském soudu bylo napadené rozhodnutí správního orgánu znovu a samostatně přezkoumat, konkrétně ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. posoudit zákonnost podkladového rozhodnutí správního orgánu prvního stupně - souhlasu s personálním a věcným vybavením ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, jehož přezkum městský soud v původním rozsudku v rozporu se zákonem odmítl. Přezkum závěru takového nového a samostatného posouzení věci ze strany městského

soudu není Nejvyšší správní soud oprávněn odepřít s odkazem na ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

K otázce přípustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. za obdobné situace, jaké je dána v projednávané věci, se Nejvyšší správní soud vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 – 56, publikováno pod č. 1723/2008 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), tak, že *„ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k právní otázce již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzené.“* Obsáhleji se k této otázce Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Afs 27/2010 – 94: *„Jestliže krajský soud v novém rozsudku (poté, co jeho předchozí rozsudek byl ke kasační stížnosti žalovaného zrušen) opětovně zrušil napadené rozhodnutí, nyní ovšem z důvodu, jímž se v předchozím rozsudku nezabýval, je další kasační stížnost žalovaného přípustná [navzdory důvodu nepřípustnosti upravenému v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]; nepřipustit ji by znamenalo odepřít žalovanému přístup k soudu.“* V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud poukázal mimo jiné na nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, publikován pod č. N 119/37 SbNU 519 (dostupný z: <nalus.usoud.cz>), v němž Ústavní soud vyložil, že *„smyslem a účelem ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního je to, aby se Nejvyšší správní soud znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Vztáhnout však citované ustanovení též na případy, kdy Nejvyšší správní soud pouze vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení, resp. nedostatečně zjištěný skutkový stav, by ve svých důsledcích mohlo vést k naprosté zbytečnosti Nejvyššího správního soudu, neboť by mohl tento soud v každé projednávané věci vždy prvním kasačním rozhodnutím vytknout jakoukoli (třebas i malichernou) procesní vadu a poté v druhém kasačním řízení kasační stížnost odmítnout, a tím odmítnout i věcný přezkum naříkaného rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.“*

Poté, co konstatoval její přípustnost, přezkoumal Nejvyšší správní soud důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popřípadě je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Nejvyšší správní soud rovněž zvážil nezbytnost rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o tomto návrhu není v projednávané věci třeba rozhodovat, neboť Nejvyšší správní soud přistoupil k přednostnímu projednání a meritornímu rozhodnutí o samotné kasační stížnosti poté, co mu byly předloženy příslušné spisy městského soudu a správních orgánů obou stupňů, poučil účastníky řízení o složení senátu, který věc projedná a rozhodne, přičemž ze strany účastníků nebyla vznesena námitka podjatosti, a poté, co provedl úkony podle § 109

odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí o odkladném účinku kasační stížnosti by bylo v tomto případě nadbytečné, neboť přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může obecně přinést ochranu toliko v období do vydání rozhodnutí o věci samé.

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

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.“*

Nejvyšší správní soud považuje za potřebné úvodem shrnout průběh správního řízení vedoucího k vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož i obsah tohoto rozhodnutí a předcházejících rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jako orgánu příslušného k registraci nestátního zdravotnického zařízení provozovaného žalobkyní. Podáním ze dne 3. 10. 2007 žalobkyně požádala o registraci nestátního zdravotnického zařízení „porodní asistentka“, s místem provozování na adrese svého bydliště. Rozhodnutím ze dne 5. 12. 2007, č. j. 179779/2007/KUSK, správní orgán prvního stupně rozhodl o registraci nestátního zdravotnického zařízení, jehož provozovatelem je žalobkyně. Na základě odvolání žalobkyně bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 5. 12. 2007 zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 2. 2008, č. j. MZDR 6268/2008, a věc byla vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí, a to z toho důvodu, že správní orgán prvního stupně nerozhodl o celém rozsahu žádosti. Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2008, č. j. 95559/2008/KUSK, správní orgán prvního stupně rozhodl o registraci nestátního zdravotnického zařízení, jehož provozovatelem je žalobkyně, v omezeném rozsahu, kdy ohledně části žádosti žalobkyně poskytování zdravotní péče povolil a ve zbývajícím rozsahu její žádost zamítl. Na základě odvolání žalobkyně bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 24. 6. 2008 zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 10. 2008, č. j. 32192/2008 a věc byla vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku odůvodnění. Následně bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14. 11. 2008, č. j. 169211/2008/KUSK, které je předmětem soudního přezkumu; odvolání žalobkyně proti výroku č. 2 tohoto rozhodnutí bylo žalobou

napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 1. 2009, č. j. 318/2009, zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo v části výroku č. 2 potvrzeno.

V odůvodnění rozhodnutí ze dne 14. 11. 2008 správní orgán prvního stupně poukázal na relevantní právní úpravu v zákoně č. 160/1992 Sb., zákoně č. 96/2004 Sb. a vyhlášce č. 424/2004 Sb., a uvedl, že vycházel i z metodiky žalovaného Vybavení porodnického pracoviště a vedení porodů v ČR, publikované ve věstníku žalovaného č. 2/2007, a dále ze stanovisek odborníků a specialistů v oboru perinatální medicíny; jeho rozhodnutí je v souladu s doporučeními České gynekologické a porodnické společnosti České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně. Vyložil, jaké základní technické a hygienické podmínky zdravotnického zařízení, odpovídající příslušným právním předpisům, musí pracoviště splňovat, a podrobně rozvedl, jaké typy péče a v jakých situacích musí být zdravotnické zařízení tohoto druhu schopno poskytovat, co musí umožnit jeho materiálně-technické vybavení a jaké musí být jeho technické zázemí. Dále konkrétně vyložil, co musí zabezpečovat personální vybavení zdravotnického zařízení, jaký kvalifikovaný personál a k jakým činnostem musí být zajištěn (lékařský tým včetně atestovaného odborníka a další zdravotnický personál). Poukázal rovněž na skutečnost, že na pracovišti by měl být zajištěn určitý minimální počet porodů, a to za účelem udržení odpovídající odborné úrovně. Shrnul, že jedinou zárukou bezpečného vedení porodu je vybavený porodní sál; jen tak může být minimalizováno ohrožení života a zdraví matky i plodu.

Správní orgán prvního stupně vyložil, že v průběhu správního řízení bylo zjištěno, že žalobkyně nemůže zaručit požadovanou dostupnost lékaře, a není schopna zajistit takovou péči, která umožní neodkladné řešení případných akutních stavů, a to včetně transportu do nejbližšího, odpovídajícím způsobem vybaveného zdravotnického zařízení v předepsaných časových limitech. Z podkladů předložených žalobkyní rovněž nevyplývá, že by byla s to zabezpečit návaznost zdravotní péče o novorozence a rodičku, a to jak co do dostupnosti, tak i co do smluvního zajištění a povinného poskytování údajů do zdravotnických registrů. Správní orgán prvního stupně vyložil, že k ověření splnění požadavků byla v místě provozování zdravotnického zařízení provedena místní šetření ve dnech 11. 10. 2007, 2. 11. 2007 a 23. 5. 2008. Bylo zjištěno, že toto místo splňuje podmínky pouze pro kontaktní pracoviště porodní asistentky, věcné a personální vybavení však není způsobilé pro celý rozsah oboru porodní asistentka. V rámci řízení bylo proto vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 5. 2008 o souhlasu s personálním a věcným vybavením v omezeném rozsahu, na jehož základě bylo vydáno i předmětné rozhodnutí ze dne 14. 11. 2008, a to po celkovém zvážení všech nezbytných předpokladů k provozování porodnického pracoviště a po zjištění, že žalobkyně není schopna zajistit odpovídající podmínky. Na povinnosti splnit předepsané požadavky nemůže nic změnit ani směrnice 80/155/EHS, jejímž účelem je zajištění stejných podmínek pro výkon porodní asistence v rámci Unie a volný pohyb služeb v této oblasti.

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14. 11. 2008 bylo vydáno na základě a s odkazem na podkladové rozhodnutí ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK, kterým správní orgán prvního stupně rozhodl tak, že souhlasí s personálním a věcným vybavením pro zdravotnické zařízení provozované žalobkyní v rozsahu, který plně odpovídá rozsahu, v němž bylo následně rozhodnutím správního orgánu prvního stupně

poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení, jehož provozovatelem je žalobkyně, povoleno. Správní orgán prvního stupně současně rozhodl, že nesouhlasí s personálním a věcným vybavením v rozsahu, v němž byla následně rozhodnutím ze dne 14. 11. 2008 žádost o registraci zdravotnického zařízení žalobkyně zamítnuta. V odůvodnění rozhodnutí o souhlasu ze dne 23. 5. 2008 správní orgán prvního stupně nejprve rekapituloval, že původní rozhodnutí ze dne 2. 11. 2007, č. j. 145238/2007/KUSK, o souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením žalobkyně, bylo zrušeno v přezkumném řízení rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 2. 2008, č. j. MZDR 6745/2008, a věc byla vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí, to z toho důvodu, že správní orgán prvního stupně nerozhodl o celém rozsahu žádosti. Následně bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 5. 2008. Správní orgán prvního stupně vyložil, že při místních šetřeních bylo zjištěno, že místo provozování nesplňuje podmínky pro provozování zdravotnického zařízení v celém rozsahu oboru, a to ani vybavením, ani přiloženým provozním řádem. Nestátní zdravotnické zařízení žalobkyně je proto možno provozovat pouze v rozsahu kontaktního pracoviště, které je vybaveno jako kontaktní pracoviště všeobecné sestry podle vyhlášky č. 49/1993 Sb., z čehož bylo analogicky vycházeno pro činnost porodní asistentky v rozsahu poradenské a konzultační činnosti. Pro celý rozsah činnosti v oboru porodní asistentka ve smyslu § 5 vyhlášky č. 424/2004 Sb. není zařízení dostatečně vybaveno a nemá dostatečné zázemí.

V projednávané věcí je napaden rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2011, kterým tento soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodnost žaloby shledal v nezákonnosti podkladového rozhodnutí správního orgánu prvního stupně – souhlasu s personálním a věcným vybavením ze dne 23. 5. 2008, č. j. 77513/2008/KUSK. Dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14. 11. 2008, které předcházelo napadenému rozhodnutí žalovaného, jakož i podkladové rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením jsou nepřezkoumatelná. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí a vada řízení, spočívající v nezákonnosti při věcném posouzení věci, jsou přitom podle městského soudu natolik závažné, že nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Stěžovatel namítá nesouhlas s právními závěry městského soudu; napadený rozsudek je podle jeho přesvědčení nezákonný. Podle názoru stěžovatele správní orgán prvního stupně i přes absenci legální definice tohoto pojmu pregnantně vymezil druh péče odpovídající vůli žalobkyně, a to označením předmětného zdravotnického povolání – porodní asistentka. Stěžovatel má za to, že takové vymezení druhu péče umožňuje přezkum jak ze strany správních orgánů, tak zejména i pacienty. Správnímu orgánu prvního stupně přitom nezbylo, než pojem „druhu péče“ interpretovat, neboť zákonodárce žádná kritéria pro výklad obsahu tohoto pojmu nestanovil. Co se týče pojmu „rozsah péče“, zákon č. 160/1992 Sb. sice v § 3 odst. 1 obsahuje demonstrativní výčet, jakou péči lze v nestátním zdravotnickém zařízení poskytovat, vymezení rozsahu péče specifikací konkrétních činností porodní asistentky – jak učinil správní orgán prvního stupně – je však podle přesvědčení stěžovatele nejen plně přezkoumatelné, ale rovněž přehledné pro pacienty. Stěžovatel proto své zrušené rozhodnutí, jakož i předcházející rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně považuje za přezkoumatelné. Stěžovatel brojí i proti závěru městského soudu, že rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná z důvodu provedené správní úvahy, tedy že správní orgány bez opory v obecně závazných předpisech vymezily požadavky na odpovídající personální a věcné vybavení zdravotnického zařízení - pracoviště porodní asistentky. Domnívá se, že úvaha správních orgánů byla za dané situace přípustná, a tentýž závěr je třeba vyslovit i ohledně aplikace metodiky žalovaného.

Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele důvodnými. Dospěl k závěru, že městský soud nesprávně vyslovil nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, a podkladového rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o souhlasu s personálním a věcným vybavením, a v důsledku toho rovněž pochybil, pokud pro tuto nepřezkoumatelnost shledal vadu řízení, mající za následek nezákonnost posouzení věci ze strany žalovaného. Městský soud tak zatížil svůj rozsudek nezákonností, pro kterou je Nejvyšší správní soud nucen napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Městský soud předně vyložil, že účelem podkladového rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o souhlasu s personálním a věcným vybavením je vyslovení souhlasu či nesouhlasu s určitým konkrétně vymezeným druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením, a to v návaznosti na splnění odpovídajících požadavků na věcné a personální zajištění. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož ani podkladový souhlas s personálním a věcným vybavením však z uvedených hledisek nelze přezkoumat, neboť z nich nelze seznat, jaký druh zdravotní péče a v jakém rozsahu bude zařízení poskytovat, jaké konkrétní věcné a personální předpoklady se k jednotlivému druhu a rozsahu činnosti váží a jak mají být zajištěny.

Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem městského soudu neztotožňuje.

Je třeba uznat, že podkladové rozhodnutí ze dne 23. 5. 2008, z něhož správní orgán prvního stupně vycházel při vydání finálního rozhodnutí ze dne 14. 11. 2008, je co do svého odůvodnění poměrně stručné a nekonkrétní, když správní orgán své rozhodnutí odůvodnil toliko tak, že při místních šetřeních bylo zjištěno, že místo provozování nesplňuje podmínky pro provozování zdravotnického zařízení v celém rozsahu oboru, a to ani vybavením, ani přiloženým provozním řádem; nestátní zdravotnické zařízení žalobkyně je proto možno provozovat pouze v rozsahu kontaktního pracoviště, které je vybaveno jako kontaktní pracoviště všeobecné sestry podle vyhlášky č. 49/1993 Sb., z čehož bylo analogicky vycházeno pro činnost porodní asistentky v rozsahu poradenské a konzultační činnosti; pro celý rozsah činnosti v oboru porodní asistentka ve smyslu § 5 vyhlášky č. 424/2004 Sb. není zařízení dostatečně vybaveno a nemá dostatečné zázemí.

Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že pokud je odůvodnění podkladového rozhodnutí poměrně stručné a nekonkrétní, pak ohledně finálního rozhodnutí ze dne 14. 11. 2008, které bylo vydáno na jeho základě, je třeba vyslovit pravý opak. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán prvního stupně zcela konkrétně, podrobně a i laikovi dobře srozumitelným způsobem vyložil, jaké základní technické a hygienické

podmínky zdravotnického zařízení, odpovídající příslušným právním předpisům, musí splňovat nestátní zdravotnické zařízení, o jehož registraci žalobkyně usiluje. Podrobně rozvedl, jaké typy péče a v jakých situacích musí být zdravotnické zařízení tohoto druhu schopno poskytovat, co musí umožnit jeho materiálně-technické vybavení a jaké musí být jeho technické zázemí. Stejně tak vyložil, co konkrétně musí zabezpečovat jeho personální vybavení, jaký kvalifikovaný personál – lékařský tým včetně atestovaného odborníka a další zdravotnický personál – a k jakým činnostem musí být zajištěn. Poukázal i na skutečnost, že na pracovišti by měl být zajištěn určitý minimální počet porodů, a to za účelem udržení odpovídající odborné úrovně. Shrnul, že jedinou zárukou bezpečného vedení porodu je vybavený porodní sál; jen tak může být minimalizováno ohrožení života a zdraví matky i plodu. Správní orgán prvního stupně v rozhodnutí ze dne 14. 11. 2008 následně vyložil, že v průběhu správního řízení bylo zjištěno, že žalobkyně nemůže zaručit odpovídající dostupnost lékaře a není schopna zajistit takovou péči, která umožní neodkladné řešení případných akutních stavů, a to včetně transportu do nejbližšího, odpovídajícím způsobem vybaveného zdravotnického zařízení a v předepsaných časových limitech. Uvedl, že z podkladů předložených žalobkyní rovněž nevyplývá, že by byla s to zabezpečit návaznost zdravotní péče o novorozence a rodičku, a to jak co do dostupnosti, tak i co do smluvního zajištění a povinného poskytování údajů do zdravotnických registrů. Při těchto závěrech správní orgán prvního stupně vycházel z celkem tří místních šetření ve dnech 11. 10. 2007, 2. 11. 2007 a 23. 5. 2008, provedených v místě provozování zdravotnického zařízení a za účelem ověření splnění požadavků. Při těchto šetřeních bylo zjištěno, že místo splňuje podmínky pouze pro kontaktní pracoviště porodní asistentky; věcné a personální vybavení však není způsobilé pro celý rozsah oboru porodní asistentka.

Co do vymezení kritérií relevantních pro posouzení věci lze poukázat na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 144/2009 – 103, a zejména pak rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 4 Ads 24/2011 – 81, publikován pod č. 2435/2011 Sb. NSS, v němž se zdejší soud obsáhle vyjádřil k právní povaze a vztahu podkladového rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením a finálního rozhodnutí o registraci nestátního zdravotnického zařízení. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že 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 právní povahou podkladovým rozhodnutím, které je vydáváno týmž správním orgánem jako finální rozhodnutí o registraci nestátního zdravotnického zařízení a stejně tak může být přezkoumáno správním soudem teprve v řízení o přezkumu finálního rozhodnutí o registraci zdravotnického zařízení. Rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením je sice vydáváno v rámci samostatného správního řízení a musí obsahovat veškeré zákonné náležitosti podle § 68 odst. 1 správního řádu, nejedná se však o rozhodnutí materiální povahy ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žadatele. Samotné udělení (či neudělení) souhlasu nezasahuje do práv žadatele jako provozovatele nestátního zdravotnického zařízení, neboť mu nezakládá žádná konkrétní subjektivní práva či povinnosti. Účinky v podobě zásahu do subjektivních práv a povinností totiž nastávají teprve v důsledku vydání finálního rozhodnutí o registraci nestátního zdravotnického zařízení. Rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením pak významně podmiňuje i obsah následně vydávaného rozhodnutí o registraci. Řízení k vydání

rozhodnutí o souhlasu proto nelze chápat jako řízení probíhající nezávisle na hlavním řízení k vydání rozhodnutí o registraci, nýbrž toliko jako určité dílčí stádium řízení hlavního. Rovněž 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 zájem na ochraně života a zdraví matky i plodu. V případě rozhodnutí o souhlasu se pak jedná o tzv. subsumovaný správní akt, který může být přezkoumán podle § 75 odst. 2 s. ř. s. teprve v řízení o žalobě proti finálnímu rozhodnutí o registraci. K pojmové kategorii subsumovaného správního aktu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 – 472, v němž instruktivně vyložil, že *„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.].“*

Rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením ve smyslu § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. představuje plnohodnotné rozhodnutí, které je vydáváno v samostatném správním řízení [srov. § 18 zákona č. 160/1992 Sb., podle něhož *„na rozhodování podle tohoto zákona se vztahují obecné předpisy o správním řízení. Tyto předpisy se vztahují i na rozhodování podle § 10 odst. 3 písm. b), f), g) a h).“]* a které musí mimo jiné obsahovat veškeré náležitosti správního rozhodnutí, jak jsou vymezeny v § 68 správního řádu. Přestože v tomto řízení přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o souhlasu s personálním a věcným vybavením ze dne 23. 5. 2008, které městský soud shledal nepřezkoumatelným, skutečně mohlo být co do svého odůvodnění více rozpracováno, aby tak lépe naplňovalo požadavky § 68 odst. 3 správního řádu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že i poměrně stručné odůvodnění tohoto rozhodnutí v soudním přezkumu obstojí. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl zejména i s ohledem na to, že odůvodnění navazujícího finálního rozhodnutí ze dne 14. 11. 2008, jímž správní orgán prvního stupně rozhodl o registraci nestátního zdravotnického zařízení žalobkyně a které bylo vydáno na základě a s odkazem na rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením ze dne 23. 5. 2008, je z pohledu § 68 odst. 3 správního řádu nejen plně přezkoumatelné, ale i velmi podrobné a precizní. Správní orgán prvního stupně v něm zcela konkrétně, podrobně a dobře srozumitelným způsobem uvedl důvody výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, jakož i úvahy, kterými se řídil při hodnocení těchto podkladů a výkladu právních předpisů. Stejně tak se v odůvodnění řádně vypořádal s požadavky žalobkyně a jejími tvrzeními v průběhu řízení.

Nejvyšší správní soud znovu poukazuje na vzájemný vztah podkladového rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením jako tzv. subsumovaného správního aktu a finálního rozhodnutí o registraci nestátního zdravotnického zařízení, jak byl tento vyložen výše. Obě rozhodnutí jsou vydávána týmž správním orgánem a rovněž soudem mohou být obě rozhodnutí přezkoumávána pouze společně – v řízení o přezkumu finálního rozhodnutí o registraci zdravotnického zařízení. Řízení k vydání rozhodnutí o souhlasu pak nelze chápat jako řízení probíhající nezávisle na hlavním řízení k vydání rozhodnutí o registraci, nýbrž toliko jako určité dílčí stádium řízení hlavního. Rovněž 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 zájem na ochraně života a zdraví matky i plodu.

Nejvyšší správní soud na základě právě uvedených úvah dospěl k závěru, že vzhledem k úzkému provázání obou rozhodnutí, když rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením významně podmiňuje a určuje obsah následně vydávaného rozhodnutí o registraci, je i správní soud v rámci soudního přezkumu finálního rozhodnutí o registraci, v jehož rámci podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává i podkladové rozhodnutí o souhlasu s personálním a technickým vybavením, povinen při posouzení podkladového rozhodnutí o souhlasu toto přezkoumávat a hodnotit s přihlédnutím k obsahu finálního rozhodnutí o registraci nestátního zdravotnického zařízení, které bylo na jeho základě a s odkazem na něj vydáno. To však Městský soud v Praze v napadeném rozsudku neučinil, a následně pochybil, pokud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil toliko na základě závěru, že odůvodnění podkladového rozhodnutí o souhlasu a finálního rozhodnutí o registraci jsou nepřezkoumatelná. Městský soud nepřihlédl k tomu, že i když odůvodnění podkladového rozhodnutí o souhlasu by mohlo být lépe propracováno, následně vydané finální rozhodnutí o registraci nestátního zdravotnického zařízení žalobkyně je co do svého odůvodnění plně přezkoumatelné a souladné s požadavky § 68 odst. 3 správního řádu. Odůvodnění finálního rozhodnutí o registraci, v němž správní orgán vyšel z podkladového rozhodnutí o souhlasu, je nejen vyčerpávající co do naplnění zákonných požadavků, ale i dobře srozumitelné a vysoce přesvědčivé.

Pakliže by městský soud v napadeném rozsudku odpovídajícím způsobem aplikoval premisu vzájemného provázání podkladového rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením a finálního rozhodnutí o registraci nestátního zdravotnického zařízení žalobkyně, nepochybně by nedospěl ani ke svým dalším závěrům, se kterými se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit, totiž že z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze dovodit, o jaký typ zařízení se jedná, jaký druh zdravotní péče a v jakém rozsahu bude zdravotní zařízení poskytovat, a jaké tedy má být personální a věcné vybavení takového zařízení. Veškeré tyto náležitosti jsou z rozhodnutí o registraci zdravotnického zařízení žalobkyně ze dne 14. 11. 2008, a s přihlédnutím k němu i z podkladového rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o souhlasu ze dne 23. 5. 2008 evidentní a dobře srozumitelné, a to nejen pro správní orgány či žalobkyni, ale i pro pacienty. Rovněž posouzení, zda došlo ke splnění zákonných podmínek pro provozování předmětného zařízení, bylo správním orgánem prvního stupně provedeno ve vztahu ke konkrétnímu druhu a rozsahu zdravotní péče, o jejíž poskytování žalobkyně usilovala.

Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit ani s vývody městského soudu, že správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn o žádosti žalobkyně o registraci nestátního zdravotnického zařízení rozhodnout na základě správního uvážení, jakož ani za použití metodiky žalovaného a s odkazem na stanoviska organizací sdružujících odborníky v dané oblasti, nýbrž byl povinen vycházet z prováděcí vyhlášky, přijaté ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 160/1992 Sb. Městský soud přitom sám uznává, že odpovídající úprava podzákonného právního předpisu, o kterou by se správní orgány mohly opřít, nebyla přijata. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postup správních orgánů v projednávané věci nebyl v tomto ohledu nezákonný, nýbrž právě naopak odpovídající tehdy účinné legislativní úpravě. Na tom nemůže nic změnit, že správními orgány aplikovaná úprava obecně závazných právních předpisů by bývala mohla být podrobnější a ucelenější.

Správní orgány ve svých rozhodnutích správně vycházely z úpravy § 4 a navazujících ustanovení zákona č. 160/1992 Sb., která zakotvují výchozí zásady a konkrétní požadavky, které musí nestátní zdravotnické zařízení splňovat, aby mohlo být zaregistrováno a poskytovat zdravotní péči. Správní orgány rovněž správně aplikovaly vyhlášku č. 49/1993 Sb., která byla přijata za účelem provedení § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. Své rozhodnutí pak nezatížily nezákonností jen proto, že na věc aplikovaly § 5 a navazující ustanovení vyhlášky č. 424/2004 Sb., která byla primárně přijata nikoli k provedení zákona č. 160/1992 Sb., nýbrž k provedení zákona č. 96/2004 Sb. Proti aplikaci vyhlášky č. 424/2004 Sb. nelze mít výhrad zejména za situace, kdy tato vyhláška výslovně a podrobně upravuje status a činnosti vykonávané porodními asistentkami, tedy zdravotnického povolání, o jehož registraci žalobkyně usilovala. Správní orgány by naopak pochybily, pokud by při svém rozhodování vycházely pouze z obecné úpravy zákona č. 160/1992 Sb. a zvláštní úpravu vyhlášky č. 424/2004 Sb. pominuly. Nejvyšší správní soud pak neshledává nic nezákonného ani na tom, že se správní orgány ve výrocích rozhodnutí opřely o jednotlivé činnosti porodní asistentky, jak jsou tyto vymezeny v § 5 vyhlášky č. 424/2004 Sb., resp. § 6 zákona č. 96/2004 Sb., a vycházejíce z těchto ustanovení vymezily konkrétní činnosti, které je žalobkyně oprávněna vykonávat, a jakou péči naopak poskytovat nemůže, neboť k tomu nesplňuje podmínky personálního a věcného vybavení. Na tomto závěru nemůže nic změnit a naopak mu odpovídá, že výchozím předmětem úpravy vyhlášky č. 424/2004 Sb. není vymezit podmínky pro registraci zdravotnických zařízení, nýbrž podle jejího § 1 stanovit činnosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, a to v souladu s právem Evropských společenství (resp. Evropské unie), zejména směrnicí 80/155/EHS, která upravuje podmínky mobility (volného pohybu) porodních asistentek, tedy možností vykonávat činnosti podle své kvalifikace a za splnění veškerých zákonných požadavků i v jiných členských státech Unie.

Správní orgány rovněž nepochybily, pokud při posouzení věci vycházely i z vlastního správního uvážení. Za situace, kdy právní normy nestanoví správnímu orgánu jediné možné řešení dané situace – jedinou možnou dispozici pro určitou hypotézu – jak tomu je i v případě posuzování splnění podmínek pro registraci nestátního zdravotnického zařízení podle zákona č. 160/1992 Sb., je na správním orgánu, který je nadán pravomocí a působností o věci rozhodovat, aby při respektování účelu právní úpravy a v mezích, které jsou právní normou vymezeny – vybral jedno řešení z více možných, a to takové, které se mu v rámci právními předpisy vymezeného prostoru jeví jako nejsprávnější, a uplatnil tak při posouzení a rozhodnutí věci vlastní správní uvážení (diskreční pravomoc); správní orgán má v takových případech nejen právo, ale současně i povinnost správní uvážení provést (SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 1. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 56, 62-64). Aplikuje-li správní uvážení, je správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí povinen vyložit, jaký prostor pro rozhodování mu byl v dané věci právními normami vymezen, jakož i jakými úvahami byl veden a na základě jakých kritérií dospěl ke svému rozhodnutí. Na soudu pak je, aby posoudil, zda správní uvážení vycházelo z dostatečně zjištěného stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s účelem sledovaným tímto institutem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, č. j. 5 A 131/2001 – 86, publikován pod č. 1171/2007 Sb. NSS, ze starší judikatury např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 1992, č. j. 6 A 6/1992 – 3, či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 11. 1993, č. j. 6 A 99/92 – 50). Nejvyšší správní soud konstatuje, že těmto

požadavkům správní orgán prvního stupně v odůvodnění rozhodnutí o registraci nestátního zdravotnického zařízení žalobkyně a s přihlédnutím k němu i v odůvodnění podkladového rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením dostál.

Nejvyšší správní soud neshledává nic nezákonného ani na tom, že se správní orgány - pohybujíce se v mantinelech tehdy účinné právní úpravy a naplňujíce její zásady a účel - při svém rozhodování opřely mimo jiné o metodiku žalovaného Vybavení porodnického pracoviště a vedení porodů v ČR, publikovanou ve věstníku žalovaného č. 2/2007, názory odborníků v oboru perinatální medicíny či doporučení České gynekologické a porodnické společnosti České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně. Použití těchto podpůrných vodítek při rozhodování nebylo na překážku, že tyto prameny nemají povahu obecně závazných právních předpisů; na to ostatně žalovaný v napadeném rozhodnutí, jakož i v průběhu řízení před městským soudem opakovaně poukazoval.

Nejvyšší správní soud dobře nerozumí výtce městského soudu, učiněné vůči správním orgánům, totiž aby si tyto nejprve ujasnily, zda výčet činností v § 5 odst. 1 vyhlášky č. 424/2004 Sb. lze bez dalšího považovat za odpovídající určitému druhu a rozsahu zdravotní péče v rámci zdravotnického zařízení, resp. které z těchto činností je možno vykonávat samostatně a autonomně – bez zajištění související zdravotní péče. Z přezkoumávaných rozhodnutí je totiž právě naopak zcela evidentní, že takovou úvahu správní orgány provedly, resp. právě na základě důkladného zvážení této otázky rozhodly, pro které konkrétní činnosti lze žalobkyni registraci vydat a ohledně kterých je naopak nutno její žádost o registraci zamítnout, a to vycházeje z personálního a věcného vybavení, které mělo nestátní zdravotnické zařízení, o jehož registraci žalobkyně usilovala, k dispozici.

Je třeba zdůraznit, že výše provedenými úvahami Nejvyšší správní soud v žádném případě nehodnotí úpravu předmětných otázek v českém právu. Zdejší soud zejména není povolán tuto úpravu jakýmkoli způsobem přezkoumávat co do její vhodnosti či co do možností, jak by tato mohla být do budoucna *(de lege ferenda)* změněna či jak by mohla či měla být směřována (např. ke zjednodušení podmínek a širšímu umožnění tzv. domácích porodů, jak by preferovala žalobkyně). Bez ohledu na to, že argumenty v tomto směru včetně rozsáhlé komparace s právní úpravou v řadě vyspělých zemí západní Evropy tvořily podstatnou část argumentace žalobkyně v rámci řízení před správními orgány, jakož i městským soudem, zdejšímu soudu nepřísluší varianty takového dalšího možného vývoje právní úpravy jakkoliv hodnotit. Nejvyšší správní soud provádí toliko interpretaci a aplikaci práva, které se vztahuje k věci žalobkyně a které bylo platné a účinné v době rozhodování správních orgánů.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, napadeného rozhodnutí žalovaného, jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o registraci nestátního zdravotnického zařízení žalobkyně, podkladového rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením a veškeré spisové dokumentace k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší

správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. *„zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.“* Na městském soudu tak především bude, aby znovu projednal žalobu žalobkyně proti napadenému rozhodnutí žalovaného, a to vycházeje z právního názoru Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku, totiž že napadené rozhodnutí žalovaného není nezákonné pro nepřezkoumatelnost předcházejících rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o souhlasu s personálním a věcným vybavením a o registraci nestátního zdravotnického zařízení žalobkyně.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě 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 16. srpna 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu