



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Pavla Horňáka a JUDr. Ludmily Sandnerové ve věci žalobce: **Porodní dům U čápa, o.p.s.**, se sídlem Augustinova 2070, Praha 11, IČ 26780038, zast. JUDr. Bohumilou Holubovou, advokátkou, se sídlem AK Karlovo nám. 18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví ČR**, Palackého náměstí 4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22.1.2007 č.j. 41690/2006,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 22. 1. 2007 č.j. 41690/2006 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
  
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 9.200,- Kč, a to do 30 (třiceti) dnů od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Bohumily Holubové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti výroku II. rozhodnutí Magistrátu hl. města Prahy ze dne 21.8.2006, č.j. MHMP/229387/05/ZDR. Tímto uvedeným prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost o vydání souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a

rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením dle zákona č. 160/1992 Sb.

Žalobce se s poukazem na evropskou legislativu a zejména úpravu stanovených činností zdravotnických pracovníků (vyhláška č. 424/2004 Sb.) a na úpravu zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, dovolával nesprávnosti závěru vydaného rozhodnutí, jímž nebyl dán dotyčný souhlas v rozsahu § 5 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 424/2004 Sb., přičemž k tomu argumentoval akcentací evropských předpisů a úpravou týkající se způsobilosti k výkonu povolání porodních asistentek ve vztahu k uvedenému osvědčení.

Žalobce k tomu dále uvedl, že porodní dům je ambulantní zdravotnické zařízení vedené porodními asistentkami, nemající lékařský personál. V porodním domě jsou vedeny fyziologické porody, porodní asistentky jsou též kompetentní ke včasnému rozpoznávání porodních komplikací, které si budou vyžadovat odeslání k lékaři. Porodní domy však tyto komplikace samostatně neléčí, k tomu slouží ústavní zdravotnická zařízení, kam jsou pacientky s diagnostikovanými komplikacemi předávány. Článek 4 směrnice Rady 80/155/EHS ukládá členským státům zajistit, aby porodní asistentky byly přinejmenším oprávněny "zahájit a provozovat" seznam vyjmenovaných činností, do kterého patří též oprávnění "vést spontánní porody" a "rozpoznávat varovné příznaky abnormality u matky nebo kojence, které si budou vyžadovat odeslání k lékaři". Tato směrnice je do českého práva provedena zákonem 96/2004 Sb. a vyhláškou 424/2004 Sb., která dává porodním asistentkám v samostatné působnosti prakticky shodné kompetence. Žaloba napadá rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR, které potvrzuje předchozí rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy; napadené rozhodnutí stanoví jako podmínku souhlasu s personálním a věcným vybavením porodního domu k vedení spontánních porodů, a tedy udělení registrace k tomuto druhu činnosti, a to po stránce personální stálou přítomnost lékařů, dále po stránce věcné nejen přístrojové vybavení nutné k rozpoznávání komplikací za účelem včasného překlady k lékaři, ale též vybavení nutné k samotnému řešení komplikací. Tím podle žalobce žalovaný fakticky znemožňuje porodním asistentkám realizaci práv založených citovanou směrnicí. Tyto podmínky přitom nemají oporu v obecně závazných právních předpisech, žalovaný je stanoví pouze na základě správního uvážení.

Dále žalobce shrnul průběh předchozího řízení, kdy (stručně řečeno) žalobce dne 28. listopadu 2005 podal Magistrátu hlavního města Prahy, odboru sociální péče a zdravotnictví, žádost o vydání souhlasu s věcným a personálním vybavením ve smyslu ust. § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů. Jako druh a rozsah poskytované zdravotní péče byla v žádosti uvedena „Ambulantní primární porodnická péče poskytovaná porodními asistentkami v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 424/2004 Sb.“. K žádosti byl doložen seznam přístrojového vybavení a seznam pracovníků zdravotnického zařízení včetně dokladů o jejich vzdělání, jakož i další doklady ve smyslu ust. § 10 odst. 3 zákona č. 160/1992 Sb. Rozhodnutím ze dne 11. ledna 2006, č.j. MHMP/262431/05/ZDR, byla výše uvedená žádost zamítnuta. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání (v pořadí první), odvolací orgán vydal dne 13. června 2006, č.j. 11328/2006 rozhodnutí, v němž rozhodnutí orgánu prvního stupně ze dne 11. ledna 2006, č.j. MHMP/262431/05/ZDR zrušil a věc vrátil k novému projednání z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, neboť správní orgán prvního stupně nedostal požadavkům kladeným ust. § 47 odst. 3 správního řádu, neboť neuvedl, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při aplikaci právních předpisů. Dne 21. srpna 2006 vydal Magistrát hl. m. Prahy nové rozhodnutí č.j. MHMP/229387/05/ZDR, kterým vyhověl žalobci v rozsahu ust. § 5 odst. 1 písm. a) až e), písm. g) až i), odst. 4 a odst. 5 vyhl. č. 424/2004 Sb., a nevyhověl

odvolateli v rozsahu ust. § 5 odst. 1 písm. f), odst. 2 a odst. 3 citované vyhlášky - udělil tedy souhlas se všemi požadovanými činnostmi s výjimkou vedení fyziologických porodů. Toto rozhodnutí žalobce napadl odvoláním. Rozhodnutím žalovaného bylo toto odvolání zamítnuto.

Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného v části napadeného rozhodnutí, v níž nebyl vydán souhlas s činnostmi v rozsahu § 5 odst. 1 písm. f), odst. 2 a odst. 3 citované vyhlášky. K tomu žalobce dále uvedl, že považuje za mylný názor vyslovený v napadeném rozhodnutí o tom, že lze otázku personálního vybavení porodního domu žalobce považovat za věc zcela podléhající správnímu uvážení. Je pravdou, že vyhláška 49/1993 Sb. o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízeních nestanoví podmínky personálního vybavení porodního domu. To však podle žalobce rozhodně neznamená, že by právní úprava absentovala, a personální zajištění péče v porodním domě by bylo čistě věcí správního uvážení. Žalobce poukazuje na § 6 odst. 3) věty první zákona 96/2004 a § 5 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 424/2004 Sb., podle nichž porodní asistentka "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". Tuto péči dle návětí prvního odstavce § 5 vyhlášky porodní asistentka „poskytuje a zajišťuje bez odborného dohledu a bez indikace“. Podle žalobce bylo prokázáno, že v jeho zdravotnickém zařízení budou pracovat porodní asistentky splňující kvalifikační požadavky dle zákona 96/2004 Sb. Vyžaduje-li tedy žalovaný pro povolení výkonu činnosti podle § 5 odst. 1 písm. f) přítomnost lékaře, jedná v přímém rozporu s textem vyhlášky č. 424/2004 Sb., která výslovně umožňuje, aby tuto činnost vykonávala porodní asistentka i bez odborného dohledu. Pokud podle žalobce obecně závazný předpis porodním asistentkám dává právo provozovat určité činnosti samostatně, nemá žalovaný pravomoc nutit je, aby provozovaly tuto činnost pouze společně s lékaři, či pod jejich dohledem. Žalobce ve své žádosti o registraci neuvádí žádné činnosti, které by vybočovaly z kompetencí porodní asistentky, stanovených předmětnou vyhláškou. Personální vybavení tohoto zařízení měl proto prvoinstanční orgán vyhodnotit jako dostatečné, zjistil-li, že žadatel zaměstnává kvalifikované porodní asistentky v počtu dostatečném pro zajištění jeho provozu, a nevytvářet další požadavky na personální vybavení nad rámec obecně závazného právního předpisu. Žalobce dodává, že v průběhu porodu, který probíhá fyziologicky, není žádných lékařských zásahů třeba, tento fakt je uznáván všemi státy Evropské Unie (proto se promítl i do směrnice 155/80), je také uznáván Světovou zdravotnickou organizací a je také uznáván Mezinárodní konfederací porodních asistentek a Mezinárodní federací gynekologů a porodníků. V případě, že se vyskytnou komplikace, je porodní asistentka povinna patologický vývoj rozpoznat a předat pacientku do péče lékaře-specialisty.

Dále žalobce napadenému rozhodnutí vytýká nesprávné posouzení požadavků na věcné vybavení. Pokud z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že žalovaný považuje otázku personálního vybavení porodního domu za věc zcela podléhající správnímu uvážení, pak je podle žalobce sice pravda, že české právní předpisy neobsahují požadavky věcného a technického vybavení porodních domů, ale při aplikaci správního uvážení musí postupovat správní úřad v souladu se zákonem. Podle žalobce aby rozhodnutí správních orgánů dostálo zákonnosti, musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Žalobce sice nabízel správním orgánům v průběhu celého řízení listinné důkazy týkající se standardů vybavení porodních domů v zahraničí, stanoviska mezinárodních organizací týkající se bezpečí péče v porodní asistenci i možnost předvolání zahraničních expertů, ale žalovaný (i správní orgán prvního stupně) tyto informace odmítl. Při správním uvážení vycházel žalovaný i prvoinstanční orgán ze znaleckých stanovisek znalců pracujících v ústavní péči, přičemž pro rozhodnutí prakticky

převzal stanovisko znalce MUDr. Feyreisla, který podle žalobce není specialistou v oboru porodní asistence, nýbrž specialistou v oblasti ústavní porodní péče. Vzhledem k tomu, že v průběhu celého řízení nebylo umožněno žalobci klást znalci dotazy v rámci ústního jednání, nebylo např. možno konfrontovat závěry tohoto znalce, vycházející z axiomu vyšší rizikivosti mimonemocniční porodní péče, s výsledky zahraničních studií, které naopak péči o rodičky samostatně poskytovanou porodními asistentkami hodnotí jako srovnatelně bezpečnější. Žalobce poukazoval i na judikaturu Evropského soudního dvora k volnému trhu zdravotnických služeb.

Konečně, žalovaný ve svém rozhodnutí vychází z názoru, že pro řešení náhlých stavů je nutné zajištění specializované péče, zejména operačního řešení komplikací, což je názor v zásadě správný, nesprávný však již je názor, že žalobce musí být schopen tuto specializovanou péči zajistit sám. Podle žalobce je však zcela přípustnou alternativou možnost včas referovat pacienta s komplikovaným zdravotním problémem do specializovaného zdravotnického zařízení; na tomto předpokladu je vystaven vztah mezi poskytovateli primární péče („praktickými lékaři“), ambulantními specialisty a ústavními zdravotnickými zařízeními v českém zdravotnictví obecně. Žalobce poukázal na to, že jak z vyjádření MUDr. Schwarze, ředitele ZZS HMP, tak i z platné právní úpravy vyhlášky 434/1992 Sb., vyplývá závěr, že Porodní dům U Čápa požadavek 15-minutové dostupnosti do specializovaného zařízení naplňuje, neboť Porodní dům U Čápa sídlí cca 7 minut osobním automobilem od Fakultní Thomayerovy nemocnice v Krči a zároveň cca 10 minut osobním automobilem od ÚPMD v Podolí, a proto lze usuzovat, že v případě použití vozidla Zdravotnické záchranné služby s právem přednostní jízdy by byly tyto časy ještě kratší, v každém případě však v požadovaném limitu 15 minut. Bezpečí pacientek Porodního domu U Čápa v případě akutních komplikací je tedy ve skutečnosti zajištěno možností transferu hned na dvě veřejná zdravotnická pracoviště s veškerým potřebným vybavením. Proto má žalobce za to, že rozhodnutí žalovaného není ve vztahu k tomuto závěru v souladu s požadavky § 3 zákona 71/1967 Sb., neboť nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Dále žalobce namítal, že se žalovaný při svém rozhodování dopustil procesních pochybení při práci se znaleckými posudky. Pro posouzení věci se prvoinstanční orgán rozhodl zadat znalecké posudky znalců z oboru porodnictví a porodní asistence, kteří dle tvrzení Magistrátu „nejsou zainteresováni na provozu žádného nestátního zdravotnického zařízení, a to ani po stránce finanční“. Rozhodnutí magistrátu vychází do značné míry ze závěrů MUDr. Jaroslava Feyreisla, CSc., ředitele Ústavu pro péči o matku a dítě. Podle žalobce přitom pro nepřipustnost znaleckého posudku není třeba prokázat, že jeho zpracovatel skutečně byl podjatý, ale postačí, že zde existovaly podstatné skutečnosti, které mohly potenciálně podjatost vyvolat. Je proto nutno poukázat na skutečnost, že znalcem řízený Ústav pro péči o matku a dítě sídlí ve značné blízkosti Porodního domu U Čápa a nabídka služeb obou organizací v oblasti porodní péče o případy fyziologických porodů se může překrývat. Žalobce tak dovozuje, že Porodní dům U Čápa je ve vztahu k ÚPMD zařízením konkurenčním a znalecký posudek MUDr. Feyreisla jako ředitele ÚPMD je proto nutno považovat v této věci za procesně nepřijatelný. K tomu žalobce poukázal i na to, že MUDr. Feyreisl se již před zahájením řízení o registraci, resp. o vydání souhlasu s věcným a personálním vybavením, účastnil jako expert předběžných jednání o projektu porodního domu na MZ ČR v roce 2005, jejichž výstupem byl dopis Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 11. dubna 2005, čj. WO-5353-Š10.12.04.

Další námitkou byl rozpor s komunitárním právem. K tomu žalobce odkázal na povinnost členských států EU provést směrnice do svých právních řádů, a to nejen zdánlivě, ale tak, aby výsledný efekt odpovídal požadavkům směrnicí stanovených, tedy zejména aby

práva stanovená směrnicí občanům bylo skutečně možno realizovat. Článek 4 směrnice Rady 80/155/EHS ukládá členským státům zajistit, aby porodní asistentky byly přinejmenším oprávněny „zahájit a provozovat“ seznam vyjmenovaných činností, do kterého patří též oprávnění „vést spontánní porody“. Cílem směrnice je tedy dosáhnout stavu, aby porodní asistentky, které splnily podmínky dané směrnicí, mohly na celém území EU vykonávat samostatně svou profesi včetně vedení spontánních porodů, aniž by tomu legislativa národních států kladla další nepřiměřené podmínky. Podle žalobce chce-li porodní asistentka na území ČR poskytovat zdravotní péči včetně vedení spontánních porodů, musí získat registraci podle zákona 160/1992 Sb., jejíž podmínkou je získání souhlasu registrujícího orgánu s věcným a přístrojovým vybavením. Aplikují-li tedy podle mínění žalobce správní orgány zákon 160/1992 Sb., vyhlášku 49/1993 Sb. a vyhlášku 424/2004 Sb. tak, že porodní asistentka nebo zdravotnické zařízení vedené porodními asistentkami („porodní dům“) může zahájit a provozovat svou činnost včetně vedení spontánních porodů jedině za podmínky, že takové zdravotnické zařízení bude zaměstnávat též lékaře, věcné vybavení takového zdravotnického zařízení musí odpovídat též požadavkům pro vedení patologických porodů a řešení všech komplikací, potom český stát podle žalobce fakticky neumožňuje realizaci oprávnění porodní asistentky dle směrnice Rady 80/155/EHS. Žalobce navrhoval, aby byla otázka slučitelnosti popsané praxe českých správních orgánů s citovanou směrnicí předložena v rámci řízení o předběžné otázce Evropskému soudnímu dvoru.

Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě k jednotlivým námitkám vyjádřil takto.

Pokud jde o námitku ohledně posouzení požadavků na personální vybavení porodního domu v případě absence výslovných podmínek v právních předpisech, a námitku, že ačkoliv vyhláška č. 49/1993 Sb. nestanoví podmínky personálního vybavení zdravotnického zařízení pro daný druh a rozsah zdravotní péče, nelze dle žalobce v dané věci použít správního uvážení, neboť příslušná právní úprava zde existuje, a to ustanovení § 6 odst. 3 věta první zákona č. 96/2004 Sb. ve spojení s ustanovením § 5 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 424/2004 Sb., žalovaný s tímto výkladem nesouhlasí, neboť podle něj požadavek na splnění minimálních podmínek personálního vybavení zdravotnického zařízení není nijak v rozporu s výše zmíněnými právními předpisy. Vzhledem k tomu, že konkrétní požadavky nebyly a nejsou žádnou obecně závaznou normou výslovně a výčtem stanoveny, neznamená to podle žalovaného v žádném případě, že je nelze dovodit z příslušných právních předpisů upravujících provozování nestátních zdravotnických zařízení. Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb. musí být nestátní zdravotnické zařízení pro druh a rozsah jím poskytované zdravotní péče personálně vybaveno a musí splňovat požadavky kladené na jeho provoz. Z takto obecně vymezeného požadavku vyplývá, že i v případě absence konkrétního výčtu nezbytného personálního vybavení zdravotnického zařízení je správní orgán povinen posuzovat otázku personálního vybavení a v tomto případě nemohl než přistoupit k aplikaci správního uvážení tak, aby poskytování zdravotní péče probíhalo v souladu s právními předpisy a lege artis. Kromě toho žalovaný připomíná, že ani požadavkem na zajištění personálního vybavení není nikterak narušeno právo porodních asistentek poskytovat zdravotní péči samostatně, tj. nikoliv pod faktickým dohledem lékaře. Tuto skutečnost žalovaný ani nikdy netvrdil, trvá pouze s ohledem na ochranu důležitého veřejného zájmu na tom, aby bylo každé rodičce a novorozenci zajištěno poskytnutí zdravotní péče lege artis, a to i v případě vzniklých komplikací, k jejichž řešení není porodní asistentka kompetentní. K řešení těchto urgentních stavů je třeba zásahu kvalifikovaného lékařského týmu, jímž je třeba rozumět lékaře se specializovanou způsobilostí v oboru gynekologie a porodnictví-operatér, dále asistent, instrumentářka, anesteziolog, anesteziologická sestra, dětská sestra se zaměřením na intenzivní péči v neonatologii nebo porodní asistentka pro intenzivní péči v neonatologii a lékař se specializovanou způsobilostí v oboru pediatrie. Pokud žalobce

připomíná, že fyziologický porod nevyžaduje lékařského zásahu, pak s tímto výrokiem žalovaný souhlasí, ovšem setrvává na názoru, že o fyziologickém porodu lze hovořit teprve až poté, co proběhl porod bez komplikací, tj. následně. Žalobce se sice v průběhu správního řízení, ať již v prvoinstančním nebo odvolacím, vymezoval vůči tomuto odbornému stanovisku žalovaného, ovšem argumentace, že není možné vycházet z primárního předpokladu, že porod proběhne patologicky, je sama o sobě vnitřně rozporná. Stejně tak totiž nelze nikdy předem určit, že porod jevící se jako fyziologický se nemůže kdykoliv v jeho průběhu stát porodem s komplikacemi a tedy patologickým. V praxi zdravotnických zařízení se vyskytla celá řada konkrétních případů, při nichž se i u zcela zdravých rodiček vyskytly v průběhu porodu i vážné a dříve nepředvídané komplikace.

Pokud jde o část námitek, které se týkají posouzení požadavků na věcné vybavení porodního domu, k tomu žalovaný uvedl, že s ohledem na ochranu důležitého veřejného zájmu při aplikaci správního uvážení využil stávající požadavky na vybavení zařízení poskytujících tento druh zdravotní péče. Podle názoru žalovaného žalobce nesplnil ani minimální požadavky na materiálně technické vybavení umožňující včasnou diagnostiku akutních, rizikových a patologických stavů v těhotenství, za porodu a v šestinedělí. Obdobné lze uvést k nezbytnému minimálnímu vybavení operačního sálu (včetně anesteziologického vybavení), které by umožnilo vykonání akutního císařského řezu, kdy operaci je třeba v naléhavých případech zahájit do 15 minut od stanovení diagnózy.

Ke znaleckému posudku doc. MUDr. Jaroslava Feyereisla, CSc., který není podle žalobce specialistou v oboru porodní asistence, uvedl žalobce, že neměl možnost v rámci ústního jednání konfrontovat závěry tohoto znalce s obsahem zahraničních studií. K této poznámce žalobce žalovaný odkázal na ustanovení § 34 správního řádu, dle něhož přísluší provádění důkazů správnímu orgánu, a správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Správní orgán v žádném případě nebrání žalobci předkládat možná stanoviska a odborné studie, ale zároveň nebyl povinen provést všechny jím navržené důkazy, a to zejména při vědomí zásady rychlosti a hospodárnosti správního řízení, měl-li za to, že provedení dalšího dokazování by nemělo vliv na správnost a zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Žalovaný dospěl ke shodnému názoru jako prvoinstanční orgán, neboť neshledal relevantnost takového návrhu k projednávané věci, když závěry zahraničních studií nejsou pro správní orgán závazné a jejich obsah si v řadě případů protičečí či se studie navzájem zpochybňují. Při řešení náhlých stavů je nutné zajištění specializované péče, zejména operačního řešení komplikací, ale neuralgickým bodem sporu této úvahy podle žalovaného je okolnost, že žalobce zcela opomíjí požadavek vedení porodu *lege artis*, tedy v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy. Nelze dle názoru žalovaného opomíjet požadavek na včasné a *lege artis* lékařem provedené dokončení porodu s komplikacemi, které nikdy nelze *apriori* vyloučit. Naléhavost řešení určitých komplikací, které mohou nastat za situace změny fyziologického porodu v porod patologický, může vyžadovat dokončení porodu do 15 minut, a proto kdyby zdravotnická záchranná služba v souladu s výše zmíněnou vyhláškou splnila svou povinnost dojezdu max. za 15 minut, existuje vysoké riziko vzniku nenapravitelného škodlivého následku na právem chráněných zájmech spočívajících v ochraně života a zdraví rodičky a nenarozeného plodu. I z těchto důvodů dal za pravdu žalovaný jako odvolací orgán v pořadí druhému rozhodnutí prvoinstančního orgánu.

Žalovaný se dále vyjádřil k námitce ohledně nezávislosti a nepodjatosti doc. MUDr. Jaroslava Feyereisla, CSc., který vypracoval znalecký posudek pro potřeby orgánu I. stupně. Aní s touto námitkou nesouhlasí, neboť pokud stěžejní námitka žalobce směřuje ke konkurenčnímu vztahu ÚPMD, jehož je znalec ředitelem, k žalobci, pak v průběhu správního

řízení žalobce nikdy nepředložil relevantní důkaz o tom, že znalec, resp. ÚPMD, fakticky může žalobci konkurovat. Kromě toho nebylo předmětem nálezu znaleckého posudku posoudit fungování žalobce, nýbrž toliko vyjádřit se k požadavkům na personální a věcné vybavení porodnického a novorozeneckého zdravotnického zařízení z hlediska možných případů řešení nepředvídatelných komplikací. Za tímto účelem znalec pouze vyjádřil kvalifikovaný odborný názor opírající se o dlouholetou praxi s poskytováním zdravotní péče tohoto druhu a rozsahu. Konkrétním obsahem znaleckého posudku pak byly požadavky na věcné vybavení zdravotnického zařízení - a to kteréhokoli - k vedení porodů, jakož i bezprostřední dosažitelnost lékaře s příslušnou specializovanou způsobilostí v případě akutních stavů. I když příslušné obecně závazné právní předpisy nekonkretizují přesné vybavení právě a jen porodního domu, mohl v rámci správního uvážení žalovaný požadovat právě takových minimálních podmínek, jaké jsou povinna splňovat ostatní zdravotnická zařízení poskytující tento druh péče, a to tím spíše, když čeští porodníci dosahují celosvětově vynikajících výsledků v minimalizaci novorozenecké úmrtnosti. Je nejen ve veřejném zájmu, ale zejména v zájmu rodiček a jejich nenarozených plodů, aby jim při porodu bylo zajištěno vedení porodu lege artis. Vedení porodu je v České republice považováno za poskytování zdravotní péče a ta je poskytována pouze ve zdravotnických zařízeních, k jejichž provozování je třeba splnit podmínky dané zákonem, např. zákonem č. 160/1992 a souvisejícími podzákonnými předpisy. Žalovaný jako ústřední orgán státní správy pro zdravotní péči klade na ochranu života a zdraví rodiček a novorozenců velký důraz, což se mimo jiné promítlo i do standardů vybavení porodnického pracoviště a vedení porodů v ČR, které se promítlo do Věstníku Ministerstva zdravotnictví ČR, částka 2, vydaného v únoru 2007.

Pokud jde o část žaloby, v níž se žalobce věnuje problematice komunitárního práva a závazkům České republiky z něho vyplývajícím, kdy žalobce s odkazem na znění směrnice Rady č. 80/155/EHS připomíná přímý účinek směrnic, žalovaný k této části žalobních námitek nic nenamítá, neboť Česká republika harmonizovala svůj právní řád v souladu se zněním citované směrnice a s požadavkem stanovení práv založených směrnicí jasně a přesně, úplně a bezpodmínečně, jak konstatoval žalobce, a to zákonem č. 96/2004 Sb. a jeho prováděcí vyhláškou č. 424/2004 Sb. Žalovaný má za to, že český stát plně harmonizoval příslušné právní předpisy s uvedenou směrnicí a ani požadavek splnění povinnosti personálního a věcného vybavení pro provoz tohoto typu zdravotnického zařízení není dle jeho názoru v rozporu s obsahem této směrnice, neboť tato se nikterak nezabývá konkrétními podmínkami fungování zdravotnických zařízení vedených porodními asistentkami a za předpokladu, že žalobce splní podmínky upravené zákonem č. 160/1992 Sb. co do věcného a personálního vybavení zdravotnického zařízení a po získání registrace nestátního zdravotnického zařízení, má i v takovém případě zaručenou možnost výkonu práv ve smyslu směrnice, tj. mimo jiné právo samostatně vést spontánní porody, ovšem za předpokladu, že nedojde ke komplikacím, k jejichž řešení by byl povolán lékař s příslušnou specializovanou způsobilostí tak, aby nedošlo k nevratným následkům na životě a zdraví rodiček a novorozenců. Ze stejného důvodu tedy trval správní orgán I. stupně i žalovaný na požadavku minimálního věcného vybavení, které mimo jiné umožňuje sledovat vývoj porodu a stav plodu. Žalovaný odmítá přenesení této odpovědnosti na ZZS v rámci neodkladné přednemocniční péče, neboť ukončení porodu musí být v případě komplikací zajištěno lékaři zdravotnických zařízení do 15 minut. Rizika, která by mohla nastat při jiné interpretaci minimálních požadavků ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb. v rámci správního uvážení tak, jak je dovodil prvoinstanční i odvolací orgán, představují důvod legitimacy požadavku na splnění nezbytných podmínek pro provozování zdravotnického zařízení porodními asistentkami ve smyslu vyhlášky č. 424/2004 Sb. Žalovaný trvá na svém názoru, že ani zmíněnými požadavky na věcné a personální vybavení zdravotnického zařízení, není porodním asistentkám bráněno v tom, aby samostatně vedly fyziologicky probíhající porod.

Žalovaný pak rovněž blíže k odůvodnění jeho závěrů v průběhu správního řízení odkázal na odůvodnění obou rozhodnutí vydaných v odvolacím řízení. Navrhoval zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze ve věci nařídil jednání, při němž účastníci v zásadě setrvali na svých stanoviscích a zopakovali svou předchozí již výše uvedenou argumentaci.

Soud z předloženého správního spisu zjistil tyto pro posouzení věci podstatné skutečnosti:

Dne 28. listopadu 2005 podal žalobce Magistrátu hlavního města Prahy, odboru sociální péče a zdravotnictví, jakožto orgánu příslušnému k registraci, žádost o vydání souhlasu s věcným a personálním vybavením ve smyslu ust. § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestáních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů. Jako druh a rozsah poskytované zdravotní péče byla v žádosti uvedena „Ambulantní primární porodnická péče poskytovaná porodními asistentkami v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 424/2004 Sb.“, a místo provozování. K žádosti byl doložen seznam přístrojového vybavení a seznam pracovníků zdravotnického zařízení, včetně dokladů o jejich vzdělání, jakož i další doklady ve smyslu ust. § 10 odst. 3 zákona č. 160/1992 Sb. Rozhodnutím orgánu prvního stupně ze dne 11. ledna 2006, č.j. MHMP/262431/05/ZDR, byla uvedená žádost o vydání souhlasu s věcným a personálním vybavením, s druhem a rozsahem poskytované zdravotní péče, zamítnuta. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, o němž bylo rozhodnutím dne 13. června 2006, č.j. 11328/2006 rozhodnuto tak, že rozhodnutí ze dne 11. ledna 2006 bylo zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání (stručně řečeno) z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, neboť správní orgán prvního stupně mimo jiné nedostal požadavkům kladeným ust. § 47 odst. 3 správního řádu, tj. neuvedl, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a podle jakých právních předpisů postupoval při hodnocení jak důkazů, tak i při samotném posouzení věci samé. Orgán prvního stupně poté v dalším průběhu řízení doplnil spisový materiál o znalecké posudky znalců z oboru porodnictví (MUDr. Feyreisl) a porodní asistence (Bc. Barešová), a o vyjádření ředitele Zdravotní záchranné služby hl. města Prahy k časovým limitům a podmínkám převozu rodičky a dítěte do (lůžkových) zdravotnických zařízení, a další vyjádření, vyzval žalobce, aby se vyjádřil, což žalobce učinil podáním ze dne 4.8.2006. Dne 21. srpna 2006, vydal Magistrát hl. m. Prahy nové rozhodnutí č.j. MHMP/229387/05/ZDR, kterým vyhověl žalobci v rozsahu ust. § 5 odst. 1 písm. a) až e), písm. g) až i), odst. 4 a odst. 5 vyhl. č. 424/2004 Sb., a nevyhověl odvolateli v rozsahu ust. § 5 odst. 1 písm. f), odst. 2 a odst. 3 citované vyhlášky - udělil tedy souhlas se všemi požadovanými činnostmi s výjimkou vedení tzv. fyziologických porodů. Se zřetelem na znalecký posudek MUDr. Feyreisla shledal, že chybí věcné vybavení pro zajištění péče o rodičku a dále že není zajištěna bezprostřední dostupnost lékaře porodníka, pediatra, resp. neonatologa, popř. porodníka s erudicí v neonatální resuscitaci. Dne 15. září 2006 podal žalobce proti zamítavému výroku tohoto rozhodnutí odvolání, které následně doplnil, poté bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, kterým bylo předchozí rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21.8.2006 v napadené části potvrzeno a bylo zamítnuto odvolání žalobce.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný po shrnutí průběhu předchozích řízení a shrnutí odvolacích námitek shledal nedůvodnými odvolací námitky, že orgán prvního stupně jednal v přímém rozporu s textem ust. § 5 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 424/2004 Sb., přičemž toto své rozhodnutí opřel o skutkové závěry zjištěné a konstatované již orgánem prvního stupně, tedy rovněž při svých obsáhle vyjádřených úvahách vycházel zejména ze závěrů znaleckých posudků opatřených k posouzení dané věci a z dalších písemných listin.



Poukázal přitom na to, že vyhláška č. 424/2004 Sb. není tím právním předpisem, který by se zabýval personálním, věcným a technickým vybavením zdravotnických zařízení, takovým předpisem je pouze vyhláška č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, která vůči porodním asistentkám ke dni vydání tohoto rozhodnutí žádné personální, věcné, resp. technické vybavení zdravotnického zařízení neuvádí. Dovojuje tedy, že právní úprava v daném případě absentuje, a proto orgán prvního stupně postupoval konformně právním způsobem, když aplikoval správní uvážení. Odvolací orgán se zabýval otázkou přípustnosti takového postupu, který seznal správným jak z hlediska rozsahu přípustnosti, tak i jakožto jednoho z institutů správního práva. Pokud se týká rozsahu správního uvážení v souvislosti s ust. § 5 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 424/2004 Sb., odvolací orgán ve světle všech skutečností shledal, že orgán prvního stupně nepřekročil rámec, v němž by se dotkl práv porodních asistentek na nezávislý a samostatný výkon poskytování zdravotní péče, a to z důvodu přiměřenosti (nelikvidační), prevence a veřejného zájmu takového zásahu, který neshledal v rozporu se směrnicí Rady 80/155/EHS. Směrnice podle něj neukládá žádné povinnosti členským státům co do rozsahu personálního, věcného a technického vybavení zdravotnických zařízení, kde porodní asistentky působí. Tuto skutečnost ponechává plně na uvážení jednotlivých států. K otázce přiměřenosti potom poznamenal, že orgán prvního stupně subjektu (žalobci) svým rozhodnutím pro činnosti uvedené v ust. § 5 odst. 1 písm. a) až e), písm. g) až i), odst. 4 a odst. 5 vydal s odvoláním na ust. § 4 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb. souhlas s věcným a personálním vybavením, s požadovaným druhem a rozsahem poskytování zdravotní péče přirozeně z důvodu, že podmínky byly splněny. Bylo by však libovůlí, kdyby udělil souhlas s věcným a personálním vybavením subjektu, který požadavky vyplývající z platné právní úpravy nebo správního uvážení, nenaplnil. Z toho podle něj plyne, že činnosti, pro které byl vydán souhlas, budou vykonávány samostatně a nezávisle a v souladu s platnou právní úpravou (mj. zákon č. 48/1997 Sb.) budou patřičným způsobem také finančně odměněny. Oproti tomu z ust. § 5 odst. 1 písm. f) věty druhé za středníkem citované vyhlášky plyne, že v neodkladných případech porodní asistentka bez odborného dohledu vede i porody v poloze koncem pánevním; neodkladným případem se dle třetí věty rozumí vyšetřovací nebo léčebný výkon nezbytný k záchraně života nebo zdraví. Pojem „vede“ interpretuje odvolací orgán jako imperativ. A contrario, v případě, že by porodní asistentka, ať již sama, nebo ve spolupráci s lékařem v daném zdravotnickém zařízení, pomoc neposkytla, vystavuje se trestně právní odpovědnosti. Větu první ust. § 5 odst. 1 písm. f) vyhlášky tedy interpretuje odvolací orgán tak, že porodní asistentka je sice oprávněna poskytovat a zajišťovat bez odborného dohledu a bez indikace vedení fyziologického porodu, nicméně v případech neodkladných je třeba z hlediska personálního být vybaven lékaři, tj. minimálně lékařem porodníkem a lékařem pediatrem, oba s příslušnou praxí a požadovaného vzdělání. V případě novorozence postiženého hypoxií by měl být přítomen také neonatolog nebo porodník s erudicí v neonatální resuscitaci. Není přitom nutné, aby tito lékaři byli přítomní v místnosti, kde je porod realizován, nicméně musí „být k dispozici“ pro případ komplikací při porodu a během kontinuální poporodní péče, aby v případech hodných zvláštního zřetele bylo učiněno všechno pro zachování zdraví a života dítěte i rodičky. Přítomnost lékařů ve zdravotnickém zařízení není a nemůže být v rozporu s výkonem samostatné a nezávislé činnosti poskytování zdravotní péče porodních asistentek. Lékař zasahuje pouze v neodkladných případech (resp. ve fázi rizika) popř. zasahuje v neodkladných případech společně s porodní asistentkou a nemá povinnost ve fázi fyziologického porodu nijak atrahovat na sebe činnosti související s fyziologickým porodem, resp. práva a povinnosti vyplývající z ust. § 5 odst. 1 písm. f) věta první vyhlášky č. 424/2004 Sb. Tímto způsobem je podle odvolacího orgánu z hlediska personálního vybavení nutné chápat výše uvedenou zásadu prevence a veřejného zájmu. Dále se odvolací orgán obsáhle vyjadřoval i k pojmu „veřejný zájem“ a jeho chápání v teorii i v soudní praxi ve vztahu k nutnosti přítomnosti lékaře.

S ohledem na výše uvedené odvolací orgán dospěl k závěru, že odvolatel má mít pro činnosti uvedené v ust. § 5 odst. 1 písm. f) vyhl. č. 424/2004 Sb., přítomné lékaře ve zdravotnickém zařízení, kteří ponechávají porodním asistentkám prostor pro jejich samostatnou a nezávislou činnost a plynule (kontinuálně) vstupují do činností související s porodem až při komplikacích (v případě zjištěného rizika). V praxi tedy bude vždy záležet na souhře porodní(ch) asistentky(ek) a lékařů. Je na profesionálním uvážení porodní asistentky, kdy bude ještě porod vést sama, a kdy již začne lékařům „pouze“ asistovat ve smyslu ust. § 5 odst. 3 vyhl. č. 424/2004 Sb. odvolací orgán má za to, že aplikace institutu správního uvážení v uvedeném rozsahu není a nemůže být v rozporu s vyhl. č. 424/2004 Sb., a také má za to, že tímto postupem nedochází k újmě na právech odvolatele. Odvolací orgán se rovněž obsáhle věnoval otázkám souvisejícím s posuzováním podmínek vedení a průběhu porodů, a to zejména s důrazem na možné do úvahy přicházející zdravotní komplikace v průběhu porodu, jež mohou vyžadovat lékařský zásah. Uzavřel, že rozhodnutí prvostupňového orgánu je správné.

Rovněž odvolací orgán posoudil i další vznesené odvolací námítky (podjatost znalce, neuvedení jmen znalců v odůvodnění rozhodnutí, nedostatečnost skutkových zjištění pro správní úvahu a nenařízení ústního jednání), které však rovněž neshledal důvodné pro změnu napadeného rozhodnutí.

Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobou uplatněných bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí (§ 75 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Podle § 3 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, lze v nestátních zařízeních poskytovat zdravotní péči poradenskou, ošetrovatelskou, diagnostickou, preventivní, rehabilitační, lázeňskou, léčebnou a lékárenskou. V nestátních zařízeních lze poskytovat péči ambulantní i ústavní, včetně poskytování prostředků zdravotnické techniky a dopravní zdravotnické služby sloužící k přepravě nemocných. V nestátních zařízeních nelze poskytovat zdravotní péči vyhrazenou podle zvláštních předpisů státu.

Podmínky poskytování zdravotní péče stanoví ust. § 4 až 7 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Podle této úpravy nestátní zdravotnické zařízení musí být pro **druh a rozsah** jím poskytované zdravotní péče **personálně, věcně a technicky** vybaveno a musí splňovat požadavky kladené na jeho provoz. Zákon rovněž stanoví, že Ministerstvo zdravotnictví České republiky vyhláškami stanoví jednak **hygienické požadavky** na provoz zdravotnických zařízení, dále **technické a věcné požadavky** na vybavení zdravotnických zařízení. Podle § 5 zákona není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, vztahují se na poskytování zdravotní péče v nestátních zařízeních, včetně povinností těchto zařízení, zákony o zdravotní péči a předpisy vydané k jejich provedení. Nestátní zařízení je dále povinno (mimo jiné) poskytovat zdravotní péči jen toho druhu a v tom rozsahu, v jakém je poskytování zdravotní péče stanoveno v rozhodnutí o registraci. I proto musí být druh a rozsah poskytované péče jasně vymezen. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném, zdravotním pojištění, potom v ust. § 18 a násl., vymezuje pojmy související s poskytováním zdravotní péče (např. ambulantní péče, primární zdravotní péče, ústavní péče

apod.).

Podle § 6 zákona zdravotní péči v nestátních zařízeních jsou oprávněni poskytovat v **rozsahu a způsobem odpovídajícím jejich odborné způsobilosti** zdravotničtí pracovníci způsobilí k výkonu zdravotnického povolání podle zvláštních právních předpisů. Těmito právními předpisy jsou zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, a dále zákon 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). Podle § 6 zákona č. 96/2004 Sb., upravuje podmínky pro získání odborné způsobilosti k výkonu povolání porodní asistentky.

Vyhláškou č. 424/2004 Sb., kterou se stanoví činnosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, Ministerstvo zdravotnictví stanovilo podle § 90 odst. 2 písm. f) 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). Tento předpis vymezuje konkrétní činnosti, které mohou jednotliví zde uvedení zdravotničtí pracovníci a jiní odborní pracovníci provádět v rámci dosažené kvalifikace a odbornosti (§1).

Podle § 5 citované vyhlášky porodní asistentka vykonává činnosti podle § 3 odst. 1 a dále poskytuje a zajišťuje bez odborného dohledu a bez indikace základní a specializovanou ošetrovatelskou péči těhotným, rodícím ženám a šestinedělkám prostřednictvím ošetrovatelského procesu. Přitom zejména vykonává další vyjmenované činnosti /viz písm. a) až i)/, dále porodní asistentka poskytuje bez odborného dohledu a bez indikace ošetrovatelskou péči fyziologickým novorozencům prostřednictvím ošetrovatelského procesu a provádí jejich první ošetření, včetně případného zahájení okamžité resuscitace (odstavec 2), dále pod přímým vedením lékaře se specializovanou způsobilostí v oboru gynekologie a porodnictví asistuje při komplikovaném porodu, asistuje při gynekologických výkonech, instrumentuje na operačním sále při porodu císařským řezem (odstavec 3). Podle odstavce 4 se porodní asistentka podílí pod odborným dohledem porodní asistentky se specializovanou způsobilostí v oboru nebo všeobecné sestry se specializovanou způsobilostí v oboru, případně zaměření, v souladu s diagnózou stanovenou lékařem na poskytování vysoce specializované ošetrovatelské péče; Přitom zejména vykonává činnosti podle § 4 odst. 1 písm. b) až i). Podle odstavce 5 porodní asistentka dále vykonává činnosti podle § 4 odst. 1, 3 a 4 u těhotných a rodících žen, šestinedělek a pacientek s gynekologickým onemocněním.

Soud má ve vztahu k výše uvedené právní úpravě především za to, že není namístě, aby věc byla předložena k posouzení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru, jak to navrhol žalobce, neboť tohoto postupu není ve vztahu k právnímu posouzení této konkrétní věci třeba.

Rozhodnutím orgánu prvního stupně bylo rozhodnuto výrokem I, že se dle § 4 odst. 1 zákona vydává souhlas s věcným a personálním vybavením, s druhem a rozsahem poskytované zdravotní péče ve zdravotnickém zařízení žalobce v rozsahu § 5 odst. 1 písm. a) až e), g) až i), odst. 4 a odst. 5 vyhlášky č. 424/2004 Sb., kterou se stanoví činnosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, výrokem II bylo rozhodnuto, že se zamítá žádost o vydání souhlasu v rozsahu § 5 odst. 1 písmene f), odst. 2 a odst. 3 téže vyhlášky.

K tomu je třeba s poukazem na výše citovanou právní úpravu nejprve obecně uvést, že provozování nestátního zdravotnického zařízení je možné při splnění zákonem požadovaných podmínek, a to tehdy, pokud subjekt (právnícká nebo fyzická osoba) splní úpravou stanovené požadavky a získá oprávnění k provozování – to vše podle úpravy zákona č. 160/1992 Sb.. Oprávnění provozovat nestátní zdravotnické zařízení a tedy poskytovat zdravotní péči vzniká rozhodnutím o registraci, což zákon přímo upravuje v ustanovení § 2 odst. 2 a v ust. § 8 odst. 1 tohoto zákona.

Tento zákon rovněž v § 4 stanoví, že každé nestátní zařízení musí být pro konkrétní druh a rozsah jím poskytované zdravotní péče personálně, věcně a technicky náležitě vybaveno a musí rovněž splňovat požadavky kladené na jeho provoz. Zákon rovněž ukládá ministerstvu zdravotnictví, aby hygienické požadavky a dále technické i věcné požadavky na vybavení zdravotnických zařízení stanovilo vyhláškami (v daném případě lze poukázat na úpravu vyhlášky č. 49/1993 Sb., která stanoví základní technické a věcné požadavky na vybavení zdravotnických zařízení). Personální požadavky – tedy to, že zdravotní péči v nestátním zdravotním zařízení jsou oprávněni poskytovat pouze zdravotničtí pracovníci způsobilí k výkonu zdravotnického povolání, je třeba posuzovat podle zvláštních předpisů, na něž zákon rovněž odkazuje - zákon č. 95/2004 Sb. (lékaři, zubní lékaři, farmaceuti) a zákon č. 96/2004 (pomocný zdravotnický personál a specializované činnosti související se zdravotní péčí). Splnění podmínek věcného, technického a personálního vybavení ve vztahu ke konkrétnímu rozsahu a druhu zdravotní péče, která bude v tom které zařízení poskytována, se prokazuje **souhlasem**, který se připojuje k žádosti o registraci.

Z pohledu výše uvedeného pak v rámci vydání souhlasu ohledně splnění věcných a technických požadavků toto osvědčení musí zahrnovat i souhlas či nesouhlas s (konkrétně vymezeným) druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením, přičemž na konkrétní druh a rozsah se vážou konkrétní požadavky věcného a personálního zajištění. Obě vydaná rozhodnutí z uvedených hledisek vůbec nelze přezkoumat, neboť z obou rozhodnutí (ani z jejich výroků ani z odůvodnění) není možno seznat, jaký druh zdravotní péče a v jakém rozsahu bude zařízení vůbec poskytovat, jaké konkrétní věcné a personální předpoklady se k jednotlivému druhu a rozsahu činnosti vážou a jak jsou tyto personálně zajištěny. Z rozhodnutí tak nelze dovodit, jaký druh zdravotní péče a v jakém rozsahu toto zdravotní zařízení bude poskytovat, o jaký typ zařízení se vůbec jedná (ambulantní či ústavní zařízení), a jaké tedy potom má být personální a věcné vybavení takového zařízení. Tyto podmínky musí být z rozhodnutí (jež má veřejnou povahu) seznatelné nejen pro dotyčný správní orgán či žadatele, kteří znají obsah správního spisu a znají obsah podané žádosti, ale musí být seznatelné i pro třetí osoby (pacienty) a pro případnou možnost kontrolovat tyto podmínky a jejich dodržování. Posouzení splnění všech podmínek pro provozování zdravotního zařízení z hlediska věcných, technických či hygienických požadavků, je třeba vždy posoudit ve vztahu ke konkrétnímu druhu a rozsahu poskytované zdravotní péče. V daném případě žadatel vymezil poskytování zdravotní péče činnostmi dle vyhlášky č. 424/2004 Sb., která ovšem upravuje činnosti, které mohou samostatně vykonávat porodní asistentky. Přitom pojem „poskytování zdravotní péče“ nestátním zdravotním zařízením nelze směřovat s pojmem „činností, které mohou poskytovat či zajišťovat“ porodní asistentky dle uvedené vyhlášky. I z tohoto důvodu je třeba rozsah poskytované zdravotní péče jasně a konkrétně vymezit. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je potom prvním důvodem ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Dále je soud toho názoru, že závěr o tom, zda je konkrétní zdravotnické zařízení dostatečně věcně a technicky náležitě vybaveno, si nemůže ten který příslušný správní orgán,

který o vydání souhlasu rozhoduje, určit či stanovit svou správní úvahou nebo svými vlastními kritérii či požadavky. Je tomu tak proto, neboť přímo ustanovení § 4 odstavci 2 výše citovaného zákona stanoví, že Ministerstvo zdravotnictví tyto požadavky v rámci garance kvality zdravotní péče poskytované těmito zařízeními stanoví vyhláškou. Proto postup, jaký byl zvolen žalovaným a orgánem prvního stupně, při němž si tyto správní orgány určovaly tyto požadavky samy svou vlastní úvahou (byť i s pomocí přizvaných znalců), nejen že je nezákonný, ale mohl by vést ve svých důsledcích k nerovnosti a případně i k libovůli, což zejména v oblasti rozhodování o poskytování zdravotní péče vůbec nepřichází v úvahu. Ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy lze výkon státní moci uplatňovat jen v rozsahu a mezích stanovených zákonem. Legitimita a aplikace institutu správního uvážení je možná pouze tam, kde zákon správnímu úřadu prostor pro takové uvážení výslovně stanoví. Správním uvážením však nelze nahradit absentující právní úpravu. Podmínky přístupu k výkonu povolání žadatele musí být v zájmu rovnosti a předvídatelnosti stanoveny zákonem nebo na základě zákona podzákonným předpisem. Příslušné krajské úřady tedy nemohou v rámci své správní úvahy stanovovat tyto podmínky pro nestátní zdravotnická zařízení odlišně.

Je třeba zdůraznit, že předmětem správního řízení (i tohoto) je nikoliv stanovení (určení) potřebných konkrétních požadavků dotyčnému žadateli o souhlas či registraci, ale předmětem řízení má být pouze posouzení (aprobace) jejich splnění podle již předem daných kritérií, která stanoví právní předpis (jak to ukládá i zákon). Proto pokud bylo v daném případě prokázáno, že správní řízení oba správní orgány vedly bez toho, aby posuzovaly splnění uvedených požadavků podle právní úpravy, ale samy si prostřednictvím důkazních prostředků určily kritéria, podle nichž potom přistoupily k posouzení, zda souhlas vydat či nevydat, pak přestože se správní orgány řídily posudky znalců a třeba i odborníků v dané oblasti, pak ale takový postup není v souladu se zákonem. Navíc znalecký posudek slouží v rámci správního řízení jako důkazní nástroj k posouzení určité odborné otázky, jejíž je třeba k vyjasnění skutkového stavu, ale nikoliv, že by znalecký posudek měl nahrazovat právní úpravu či její případný nedostatek a že by bylo tímto způsobem možno stanovovat kritéria, jimiž se bude správní orgán řídit při vydání určitého rozhodnutí v té které věci. Znalecký posudek proto nelze použít tam, kde kritéria jsou, resp. mají být stanovena právním předpisem.

Obě strany shodně uváděly, že neexistuje potřebná úprava ohledně požadavků na typ zdravotnického zařízení „porodní dům“, soud je toho názoru, že tomu tak zcela není a i kdyby tomu tak bylo, pak nelze takovou „absenci“ právní úpravy překlenout způsobem, jak to správní orgány učinily v daném případě. Ohledně věcného vybavení lze poukázat na existující obecnou úpravu vyhlášky 49/1993 Sb., ohledně personálního (ale i věcného a materiálního) vybavení potom žalovaný sám v rámci jeho vyjádření poukazoval na to, že úprava týkající se porodnických pracovišť a vedení porodů v České republice existuje. Pokud by tomu tak totiž nebylo, pak by nutně vyvstala otázka, na základě jakých kritérií je v České republice porodnická péče v rámci stávajících zdravotnických zařízení poskytována.

Soud v této souvislosti musí rovněž obecně upozornit, že přestože úprava podmínek pro získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských povolání a k výkonu povolání porodních asistentek (tato úprava se týká i například všeobecných sester nebo i jiného dalšího zdravotnického personálu) umožňuje, aby konkrétní osoba s kvalifikací porodní asistentky poskytovala a zajišťovala bez odborného dohledu a bez indikace základní a specializovanou ošetrovatelskou péči těhotným ženám a šestinedělkám prostřednictvím ošetrovatelského procesu, přičemž tato asistentka zejména provádí činnosti uvedené v ust. § 5 odst. 1 vyhlášky č. 424/2004 Sb., pak ovšem nelze z této úpravy učinit závěr, že by **veškeré** tyto konkrétní

činnosti zde uvedené a spočívající v ošetrovatelské péči od písmene a) až po písmeno i), bylo možno vykonávat úplně samostatně a tedy zcela autonomně bez další související zdravotní péče předporodní (těhotenské), porodní nebo poporodní. Tady je třeba, aby si správný orgán nejprve vůbec ujasnil, zda výčet činností, které jsou upraveny v odstavci 1 v § 5 vyhlášky č. 424/2004 Sb. lze považovat bez dalšího za odpovídající konkrétnímu druhu a rozsahu zdravotní péče v rámci provozování zdravotního zařízení. U některých uvedených činností tomu tak nepochybně bude, a to tam, kde jde o takový druh péče, u níž není nutno a nemůže hrozit například žádné zdravotní riziko, např. u poskytování poučení a poradenství v těhotenství nebo při kojení apod. a další některé ošetrovatelské činnosti. Pokud se ale bude jednat o poskytování péče, při níž (byť jen potencionálně) může hrozit zdravotní riziko, pak patrně nebude možné provádění takových výkonů umožnit bez toho, aniž by nebyla zajištěna související případná další péče, tedy tyto činnosti patrně nebude lze umožnit bez plnění dalších podmínek. Jinak řečeno, nebude zřejmě problém, aby porodní asistentky prováděly fyziologické porody v rámci porodnických zařízení zcela samostatně, neboť v rámci splnění požadavků na standardní porodnické zařízení budou splněny potřebné věcné, personální i technické požadavky, jak jsou stanoveny pro uvedený druh poskytované péče, a to i včetně zajištění případné lékařské péče v případě akutní potřeby (komplikací). Otázkou ovšem bude, zda lze poskytování této (porodní) péče z pohledu zdravotnického zařízení (tedy nejen z užšího pohledu porodní asistentky) zúžit pouze na péči poskytovanou výhradně za účelem provádění fyziologických porodů. I tyto skutečnosti je třeba vážít, přičemž jde o obecný závěr a obecnou úvahu soudu bez posuzování této konkrétní věci. Obecně potom rovněž nelze (jak to činí žalobce) argumentovat tím, že jestliže právní úprava stanoví pro určitou skupinu zdravotního personálu určité konkrétní činnosti, které tito pracovníci v rámci dosažené odbornosti mohou samostatně vykonávat, tak že by to znamenalo automaticky jakýsi nárok na výkon těchto činností bez splnění případných dalších nutných podmínek z hlediska **druhu a rozsahu** takto poskytované péče, které mohou (hypoteticky) například spočívat v nutnosti dozoru (nikoliv přítomnosti) lékaře apod. Takto případně stanovené podmínky totiž nelze považovat za omezení či bránění výkonu povolání porodní asistentky, jak to v zásadě nesprávně tvrdí žalobce, ale je třeba v zájmu zajištění řádné a všem potřebám odpovídající zdravotní péče vyloučit možnost rizika pro pacienta, a to v těch případech, kdy takové riziko vůbec může nastat, což v případech výkonů dle písmene f) vyloučit dozajista nelze a jistě tak nečiní ani žalobce. Porodní asistentky jsou odborným zdravotnickým personálem, který má (může) poskytovat a zajišťovat činnosti bez odborného dohledu tam, kde jde vždy o nelékařské činnosti, neboť jde o poskytování ošetrovatelské péče, což ovšem neznamená bez dalšího, že by bylo možno tuto činnost za všech okolností poskytovat vždy a za všech okolností bez případné návaznosti na péči lékařskou, kterou předporodní, porodní či poporodní zdravotní péče obecně vyžaduje. Takový závěr rozhodně uvedená vyhláška č. 424/2004 nesleduje a ani z ní takový závěr učinit nelze. Žalobce se proto mýlí v jeho argumentaci, že by tyto činnosti porodních asistentek bylo **v celém rozsahu** nutno považovat za zcela autonomní a že by je bylo možno poskytovat v celém uvedeném rozsahu bez dalších případných splněných podmínek v rámci zdravotnického zařízení. To by (pro zjednodušení) byla stejná situace, jako kdyby si všeobecné sestry například z oddělení chirurgie či z oddělení ortopedie podle § 4 uvedené vyhlášky zřídily **své** zdravotnické zařízení, kde by chtěly vykonávat (obdobně jako to mohou porodní asistentky) právě či spíše pouze ty činnosti uvedené v citované vyhlášce - v rámci např. předoperační či pooperační péče - s argumentací, že tyto činnosti mohou přece vykonávat bez přítomnosti lékaře samostatně. Jinak řečeno – úpravu vyhlášky č. 424/2004 Sb. nelze chápat tak, že tato vyhláška upravuje nebo dokonce určuje **druh a rozsah** poskytované zdravotní péče, kterou bude to které zdravotnické zařízení poskytovat, ale tento předpis pouze upravuje kvalifikační předpoklady pro vykonávání určitých konkrétních činností v rámci ošetrovatelské péče jako celku. Tuto věcnou působnost

a věcnou působnost zákona o provozování zdravotnických zařízení je tedy třeba v tomto směru rozlišovat.

Výše popsaná nepřezkoumatelnost rozhodnutí a vada řízení spočívající v nezákonnosti při věcném posouzení dané věci jsou podle soudu natolik závažné, že nezbylo, než žalobou napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude na žalovaném, aby se ve shora naznačeném směru věci znovu zabýval.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož má účastník, který má ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V daném případě soud úspěšnému žalobci přiznal plnou náhradu těchto nákladů, které tvoří zaplacený soudní poplatek 2.000,- Kč, dále odměna za právní zastoupení ve výši tří úkonů právní služby (příprava a převzetí věci, podání žaloby, účast při jednání) po 2.100,- Kč za jeden úkon dle § 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a k tomu tři režijní paušály po 300,- Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy tyto náklady činí 9.200,- Kč. Pokud jde o určení výši přiznané odměny, soud nevycházel z vyhlášky č. 484/2000 Sb., jak to požadoval zástupce žalobce, neboť tento právní předpis upravuje paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka v občanském soudním řízení, nikoliv tedy v řízení dle soudního řádu správního, v němž se výše těchto nákladů určuje v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb. (srov. zejména ust. § 1 odst. 2 a ust. § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb.).

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí **l z e** podat ve lhůtě dvou (2) týdnů po doručení rozhodnutí kasační stížnost za podmínek § 102 a násl. s.ř.s., a to k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím soudu zdejšího, a to ve dvojím vyhotovení.

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

V Praze dne 19. března 2009



**Mgr. Jana Brothánková v.r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Irena Jirků

*I. J.*