



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Lubomíra Ptáčka, Ph.D., a soudců JUDr. Františka Ištvánka a JUDr. Pavla Simona v právní věci žalobkyně....., zastoupené....., proti žalované **České republice - Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem v Praze 2, Palackého náměstí č. 375/4, identifikační číslo osoby 00024341, o odškodnění nemajetkové újmy, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 23 C 221/2012, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. února 2014, č. j. 51 Co 404/2013-91, takto:

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

O d ů v o d n ě n í:

Žalobkyně se žalobou podanou dne 14. 9. 2012 u Obvodního soudu pro Prahu 2 domáhala zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem státu, který spatřovala v tom, že stát brání porodním asistentkám v poskytování péče u porodu doma, nezajišťuje péči u porodu doma, nepřijal legislativu, která by porod doma umožňovala a v médiích vytváří prostředí netolerance vůči volbě místa porodu. V důsledku tohoto nesprávného úředního postupu státu byla žalobkyně nucena porodit doma bez kvalifikované péče porodní asistentky. Žalobkyně tvrdila, že kdyby musela родit v nemocnici, bylo by zasaženo do jejího práva na soukromý, rodinný život a práva na svobodu myšlení, protože porod v nemocnici nepovažuje vzhledem k užívání nevhodných postupů za bezpečný. Podle žalobkyně došlo tímto nesprávným postupem státu k ohrožení jejího zdraví i zdraví jejího nenarozeného dítěte a k hrubému zásahu do jejích osobnostních práv,

neboť musela během těhotenství zažívat stres a obavy spojené s nejistotou, zda se jí podaří zajistit péči během jejího porodu doma a po tom, co její syn krátce po porodu zemřel (pro vrozenou srdeční vadu neslučitelnou s mimoděložním životem) byla vystavena velkému zájmu a kriminalizování ze strany médií.

Žalovaná nárok žalobkyně neuznala a uvedla, že v posuzovaném případě všechny státní orgány jednaly v souladu s právními předpisy, takže nezasáhly do práv žalobkyně, a že legislativní nečinnost nelze podřadit pod nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dále jen „OdpŠk“.

Obvodní soud pro Prahu 2 rozsudkem ze dne 14. 5. 2013, č. j. 23 C 221/2012-44, žalobu zamítl a současně rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud prvního stupně došel k závěru, že žalobkyní tvrzený přístup státu k domácím porodům nelze podřadit pod nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk (nenaplnění odpovědnostního titulu), neboť v posuzovaném případě nedošlo k porušení pravidel předepsaných právními předpisy pro počínání státních orgánů. Na posuzovaný případ je nutné aplikovat právní názor Ústavního soudu vyjádřený za obdobných skutkových okolností v usnesení pléna ze dne 12. 3. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 26/11, podle něž se nelze změny přístupu státu k domácím porodům domáhat cestou občanskoprávních žalob, ale jediné skrze seriózní a odbornou debatu, jejímž výsledkem by měla být legislativní úprava, která zohlední všechny kolidující zájmy, neboť přístup státu k domácím porodům je otázkou společenskou a politickou, jejíž zodpovězení je na zákonodárci, nikoliv na soudu. Soud prvního stupně se ztotožnil také s právními názory ombudsmana a disentuujícího soudce Jana Musila uvedenými taktéž v usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 26/11, o tom, že na posuzovaný případ nelze aplikovat rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 14. 12. 2010 ve věci Ternovszky proti Maďarsku, č. 67545/09, protože česká právní úprava se v této oblasti od maďarské právní úpravy podstatně liší. Soud prvního stupně shrnul, že existuje legislativa, která umožňuje poskytování péče při domácích porodech, když stát nebrání porodním asistentkám, aby mohly legálně poskytovat péči u porodu doma, a že žádný závazný právní předpis neukládá státu povinnost zajistit prostřednictvím určité organizace péči u domácího porodu.

K odvolání žalobkyně Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 2. 2014, č. j. 51 Co 404/2013-91, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil, zamítl návrh žalobkyně na přerušování řízení a současně rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odvolací soud se zcela ztotožnil se závěrem a argumentací soudu prvního stupně o tom, že v posuzovaném případě absentuje odpovědnostní titul, neboť za nesprávný úřední postup lze považovat pouze porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státních orgánů, že legislativní nečinnost nelze podřadit pod nesprávný úřední postup, že ministerstvo nemůže vydat vyhlášku, která by prováděla zákon nad jeho rámec, a že řízení o žalobě podle OdpŠk nemůže suplovat odbornou diskusi nad situací v českém porodnictví.

Proti tomuto rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně dovolání. Namítala, že soud prvního stupně i odvolací soud při závěru o neexistenci porušení pravidel předepsaných právními předpisy (neexistenci nesprávného úředního postupu) opomenul, že povinnost státu umožnit péči u domácího porodu sice není upravena právními předpisy, ale vyplývá z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a z čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, což bylo konstatováno v rozsudku ESLP

ze dne 14. 12. 2010 ve věci Ternovszky proti Maďarsku, č. 67545/09, jehož závěry byly podpořeny také v rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 2. 5. 2012, č. j. 35 Nc 53/2012-27. Vedle toho dle žalobkyně stát svým postupem porušil obecnou povinnost předcházet škodě na zdraví (§ 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku), povinnost zdržet se zásahů do osobnostních práv rodiček (§ 11 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku), povinnost spolupracovat při tvorbě obecně závazných právních předpisů a udělování oprávnění v oblasti zdravotnictví s profesními organizacemi a profesními občanskými sdruženími (§ 10a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu) a povinnost stanovit vyhláškou požadavky na věcné a technické vybavení zdravotnického zařízení pro porod v domácím prostředí (§ 12a odst. 2 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu). Žalobkyně namítala, že v posuzovaném případě došlo k zásahu do jejích základních práv a svobod, což nemůže být soudy ignorováno pouhým odkazem na to, že se jedná o společenskou a politickou otázku. Závěr o tom, zda se stát dopustil nesprávného úředního postupu, závisí dle žalobkyně mimo jiné na vyřešení otázky, jestli stát brání porodním asistentkám v tom, aby mohly legálně poskytovat péči u porodu doma, což je otázka, kterou soud prvního stupně i odvolací soud nesprávně právně posoudil. Z tvrzení zástupců státu ve věci Dubská a Krejzová proti České republice před ESLP vyplývá, že v České republice může být porodní péče poskytována pouze ve zdravotnickém zařízení. K posouzení otázky, zda stát brání porodním asistentkám v poskytování péče u porodů doma, navrhovala žalobkyně důkazy, jejichž provedení bylo bez věcně adekvátního důvodu zamítnuto. Žalobkyně dále považovala za nesprávný závěr soudu prvního stupně i odvolacího soudu o tom, že žádný právní předpis neukládá státu povinnost zajistit péči u domácího porodu. Nemocnice měly podle ustanovení § 18 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, povinnost poskytovat ambulantní formu péče, jejíž součástí bylo také poskytování péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta, z čehož žalobkyně dovozovala, že nemocnice měly oprávnění a povinnost vyslat na žádost rodičky svůj zdravotnický personál k porodu doma. Žalobkyně namítala, že Ministerstvo zdravotnictví dlouhodobě ignoruje otázku domácích porodů tím, že nevydalo v souladu s ustanovením § 12a odst. 2 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu po projednání s profesními organizacemi porodních asistentek vyhlášku, kterou by stanovilo požadavky na věcné a technické vybavení zdravotnického zařízení (včetně požadavků pro vedení porodu v domácím prostředí). Ze směrnice Parlamentu a Rady č. 2005/36/ES, o uznávání odborných kvalifikací a ze směrnice Rady č. 80/155/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek vyplývá, že porodní asistentka je bez odborného dohledu či indikace lékaře oprávněna k provádění fyziologických porodů. Podle žalobkyně Česká republika na rozdíl od jiných států západní Evropy implementovala tyto směrnice do svého právního řádu pouze formálně, aniž by výkon činnosti samostatné porodní asistentky fakticky umožnila, což je porušení závazků plynoucích z evropského práva zakládající nesprávný úřední postup. Na základě použití analogie s odpovědností státu podle OdpŠk za neprovedení směrnice Evropské unie (dále též „EU“) lze dle tvrzení žalobkyně pod nesprávný úřední postup podřadit také legislativní nečinnost. Žalobkyně se ztotožnila s právním názorem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezu ze dne 11. 5. 2011 sp. zn. II. ÚS 165/11, podle nějž musí obecné soudy poskytovat ochranu právům jednotlivců při dlouhodobé nečinnosti zákonodárce, která brání uplatnění základních práv. Žalobkyně navrhla, aby dovolací soud zrušil jak rozhodnutí soudu prvního stupně, tak rozhodnutí odvolacího soudu a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Nejvyšší soud České republiky jako soud dovolací (§ 10a občanského soudního řádu) po zjištění, že dovolání proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení) ve lhůtě uvedené v ustanovení § 240 odst. 1 občanského soudního řádu a že věc je třeba i v současné době - vzhledem k tomu, že řízení

v projednávané věci bylo zahájeno v době před 1. 1. 2014 - posoudit (srov. Čl. II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb.) podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „o. s. ř.“), se nejprve zabýval otázkou přípustnosti dovolání.

Dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští (§ 236 odst. 1 o. s. ř.).

Není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak (§ 237 o. s. ř.).

Pro rozhodnutí soudů v projednávané věci bylo významné vyřešení právních otázek, zda lze nesouhlas s legislativou České republiky ve vztahu k postavení porodních asistentek, absenci právní úpravy, která by umožňovala porod doma a nezajištění zdravotnické péče při domácím porodu považovat za nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk, a zda Česká republika porušuje unijní právo, když nezajišťuje těhotným ženám péči porodní asistentky u domácího porodu. Vzhledem k tomu, že tyto otázky dosud nebyly v rozhodovací praxi odvolacího soudu řešeny, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že dovolání žalobkyně je proti rozsudku odvolacího soudu podle ustanovení § 237 o. s. ř. přípustné.

Po přezkoumání rozsudku odvolacího soudu ve smyslu ustanovení § 242 o. s. ř., které provedl bez jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), Nejvyšší soud ČR dospěl k závěru, že dovolání není opodstatněné.

Žalobkyně se v posuzovaném případě domáhala náhrady nemajetkové újmy, která jí měla vzniknout nesprávným úředním postupem státních orgánů (podle ustanovení § 13 OdpŠk). Objektivní odpovědnost státu podle ustanovení § 13 OdpŠk (bez ohledu na zavinění), jíž se nelze zprostit, předpokládá současné splnění tří podmínek: 1) nesprávný úřední postup, 2) vznik újmy a 3) příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem újmy. Pro posouzení důvodnosti nároku na náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem se musí soudy postupně zabývat naplněním uvedených podmínek odpovědnosti, přičemž – jak správně uvedl soud prvního stupně i odvolací soud – shledá-li soud nenaplnění již první podmínky, ostatními podmínkami se nemusí zabývat a nárok zamítne.

Definici nesprávného úředního postupu zákon nepodává, z obsahu tohoto pojmu však vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoli činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu. Nesprávný úřední postup je zpravidla postup, který nesouvisí s rozhodovací činností, i když není vyloučeno, aby škoda resp. nemajetková újma byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací. Pro nesprávný úřední postup je určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí (k definici nesprávného úředního postupu srov. například stanovisko bývalého Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 30. 11. 1977, sp. zn. Plsř 3/77, publikované pod č. 35 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1977, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2120/2000, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 1627/2008).

Rozhodovací praxe dovolacího soudu se ustálila na závěru, že za nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk zásadně nelze považovat zákonodárnou činnost (nejde o výkon státní moci ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 OdpŠk). Nejvyšší soud se k této otázce vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, uveřejněném pod č. 7 ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek, roč. 2008, takto: *Vzhledem k tomu, že Parlament tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem je vrcholným orgánem moci zákonodárné (srov. čl. 15 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších změn, dále jen „Ústava“), který v podmínkách zastupitelské demokracie rozhoduje hlasováním svých členů – poslanců a senátorů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, přičemž neexistuje a ani existovat nemůže pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat (podle čl. 23 odst. 3 a čl. 26 jsou poslanci a senátoři povinni vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy), nelze proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu považovat za úřední postup ve smyslu § 13 zák. č. 82/1998 Sb. a - pokud pravidla jednacího řádu Poslanecké sněmovny nebo Senátu byla zachována - už vůbec nelze uvažovat o „soudní“ kontrole, zda výsledek hlasování je správný či nesprávný. Jde o princip ústavní suverenity moci zákonodárné, která je odpovědna lidu.*

Uvedený právní názor nadále ob stojí i přesto, že rozhodnutí Nejvyššího soudu, v němž byl vyjádřen, bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2009, sp. zn. IV. ÚS 156/05, uveřejněném pod č. 167 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, roč. 2009. Důvodem zrušení rozhodnutí nebyl právní názor Ústavního soudu spočívající v tom, že lze dlouhodobou legislativní nečinnost státu podřadit pod nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk, ale skutečnost, že obecné soudy neposoudily nárok stěžovatelů (na náhradu škody vůči státu, jež měla vzniknout v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovanou s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy) z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud ve své argumentaci odkázal na stanovisko pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09, uveřejněné pod č. 136 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, roč. 2009, v němž je mimo jiné uvedeno, že *z hlediska posouzení základního práva na náhradu škody vůči státu je nezbytné vycházet z čl. 36 odst. 3 Listiny. Toto ustanovení zaručuje právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Z tohoto hlediska ale nelze považovat Parlament za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu. Nelze tak především učinit v případě, kdy Parlament vykonává svoji zákonodárnou pravomoc. Odpovědnost za výkon této pravomoci je v první řadě politická.*

Nejvyšší soud ve své rozhodovací činnosti dále dospěl k závěru, že ani vydání normativního právního aktu vládou není úředním postupem, nýbrž jde o výsledek její normotvorné činnosti (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, uveřejněný pod č. 52 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 2008) a rovněž k tomu, že odpovědnost státu za nesprávný úřední postup podle ustanovení § 13 OdpŠk je nutné důsledně odlišovat od odpovědnosti státu za porušení unijního práva (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010).

Otázkou vztahu práva EU a odpovědnosti státu za škodu podle OdpŠk se Nejvyšší soud zabýval např. v rozhodnutí ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007, kde uzavřel,

že „případy odpovědnosti státu za porušení norem komunitárního [unijního] práva jsou postaveny na jiném skutkovém i právním základě než případy vzniku odpovědnosti státu za majetkovou újmu jednotlivce podle zákona č. 82/1998 Sb. Odpovědnost státu za porušení komunitárního [unijního] práva (...) není totožná s odpovědností státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. (srov. též rozsudek NS ČR ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, pod č. 7, roč. 2008).“ Jak ale konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1521/10, ani toto oddělení systémů odpovědnosti za škodu nesmí být překážkou plnění závazků, jež České republice z členství v EU vyplývají. Je totiž „nezpochybnitelné, že členský stát nese odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva, [byť] tuto problematiku právní řád České republiky výslovně neupravuje.“ Ústavní soud ve výše citovaném nálezu dále připomněl, že „za situace, kdy je Česká republika demokratickým právním státem dodržujícím závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy), nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazku, k níž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje.“ Ústavní soud nadto vyslovil povinnost obecných soudů, a zejména Nejvyššího soudu, konstruovat vztah systému odpovědnosti státu, jenž existuje na úrovni unijního práva, k OdpŠk coby předpisu obsahem a účelem nejbližšímu.

Podmínky aplikace principu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením unijního práva vyplývají a byly jasně vymezeny ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Existenci náhrady škody jako institutu plynoucího z unijního (tehdy komunitárního) práva vyvodil Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 19. 11. 1991 v spojených věcech C-6/90 a C-9/90 *Francovich a Bonifaci proti Italské republice*, [1991], ECR I-05357. Soudní dvůr zde připomněl, že Smlouva o EHS (dnes SFEU) vytvořila vlastní právní řád začleněný do právních systémů členských států, jenž zavazuje soudy, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci, jímž právo EU ukládá jak povinnosti, tak práva. Dále v rozhodnutí zdůraznil, že „je věci vnitrostátních soudů, kterým přísluší v rámci jejich pravomoci uplatňovat ustanovení práva Společenství [Unie], aby zajistily plný účinek těchto norem a poskytovaly ochranu právům, jež tyto normy poskytují jednotlivcům. ... Je na místě konstatovat, že plná účinnost norem by byla zpochybněna a že ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu. Možnost náhrady škody k tíži členského státu je nezbytná zvláště tehdy, kdy ... je plný účinek norem Společenství [Unie] podmíněn činností ze strany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství.“ Z výše uvedených závěrů tak Soudní dvůr dovedl, že zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU je unijnímu právu vlastní a svůj základ nachází „rovněž v článku 5 Smlouvy [dnes článek 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii], podle něhož členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z práva Společenství [v dnešním znění: ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie].“

Dovolací soud vycházel ve svém právním posouzení z toho, že žalobkyně uplatnila v žalobě různé druhy námitek, které je nutné posuzovat odděleně. Předně jde o nesouhlas žalobkyně s legislativou České republiky ve vztahu k postavení porodních asistentek, namítanou absencí právní úpravy, která by umožňovala porod doma a námitky žalobkyně o tom, že státní orgány postupovaly v jejím případě nesprávně, když jí nezajistily zdravotnickou péči při jejím domácím porodu. Vedle tohoto žalobkyní namítaného

nesprávného úředního postupu státu stojí nárok žalobkyně na náhradu škody, která jí měla vzniknout tím, že Česká republika porušila unijní předpisy, neboť neimplementovala směrnici Rady č. 80/155/EHS.

Ohledně nesouhlasu žalobkyně s legislativou České republiky ve vztahu k postavení porodních asistentek a namítané absenci právní úpravy, která by umožňovala porod doma, je nutné bez dalšího uzavřít, že tyto námitky nemohou založit nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk, neboť z výše uvedené ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu jednoznačně vyplývá, že přijetí nebo nepřijetí právního předpisu (zákonodárná činnost) není úředním postupem, který by podléhal soudnímu přezkumu.

Námitka o tom, že státní orgány nezajistily žalobkyni zdravotnickou péči při jejím domácím porodu, by mohla založit nesprávný úřední postup v případě, že by státní orgány tímto postupem porušily pravidla předepsaná právními normami a zároveň kdyby nešlo o postup, který vedl k vydání rozhodnutí, ani o postup, který se bezprostředně odrazil v obsahu rozhodnutí. Dovolací soud se tedy zabýval tím, zda existuje právní norma, která by státním orgánům nařizovala zajistit těhotným ženám péči porodní asistentky u domácího porodu.

V České republice je poskytování zdravotních služeb upraveno zejména zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“), podle něž může porodní asistentka poskytovat zdravotní služby samostatně (mimo zaměstnanecký poměr v příslušné nemocnici) pouze na základě oprávnění, které může získat po splnění podmínek uvedených v ustanovení § 16 zákona o zdravotních službách. Mezi podmínky k udělení oprávnění k samostatnému výkonu zdravotních služeb patří mimo jiné oprávnění užívat k poskytování zdravotních služeb zdravotnické zařízení, které splňuje požadavky na technické a věcné vybavení podle vyhlášky č. 92/2012 Sb., o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče. Požadavky na věcné a technické vybavení zdravotnického zařízení platí také v případě poskytování zdravotní péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta, neboť podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona o zdravotních službách lze v sociálním prostředí pacienta vykonávat pouze takové zdravotní výkony, jejichž poskytnutí není podmíněno technickým a věcným vybavením nutným k jejich provedení ve zdravotnickém zařízení. Podle přílohy č. 2 k vyhlášce č. 92/2012 Sb. musí pracoviště porodní asistentky, kde jsou vedeny fyziologické porody, splňovat požadavky na věcné a technické vybavení, které není možné v domácím prostředí zajistit (zejména jde o požadavek zajištění provedení porodu císařským řezem nebo operace směřující k ukončení porodu ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče nejdéle do 15 minut od zjištění komplikace porodu). Z výše uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že v České republice nemůže porodní asistentka získat oprávnění k samostatnému vedení fyziologického porodu v domácím prostředí. Obdobný závěr plynul také z právní úpravy postavení samostatných porodních asistentek (zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu a vyhlášky č. 221/2010 Sb., o požadavcích na věcné a technické vybavení zdravotnických zařízení) před účinností zákona o zdravotních službách (před 31. 3. 2012).

Porušení právních předpisů zakládající nesprávný úřední postup nelze v posuzovaném případě dovodit ani z čl. 8 Úmluvy (právo na respektování soukromého a rodinného života). V rozsudku ze dne 14. 12. 2010 ve věci Ternovszky proti Maďarsku, č. 67545/09, sice ESLP připustil, že volba okolností, za kterých se dítě narodí, tvoří součást soukromého života jak dítěte, tak matky, avšak porušení čl. 8 Úmluvy neshledal na základě toho, že Maďarsko nezajistilo stěžovatelce zdravotnickou péči u jejího domácího porodu,

nýbrž proto, že maďarská právní úprava vnášela do problematiky domácích porodů právní nejistotu, která omezila svobodnou volbu stěžovatelky v otázce jejího domácího porodu. Česká právní úprava v oblasti domácích porodů tímto nedostatkem podle ESLP netrpí, neboť na jejím základě lze předvídat, že péče porodní asistentky při porodu doma není českým právním řádem povolena. Tento závěr vyslovil ESLP v rozsudku ze dne 11. 12. 2014 ve věci *Dubská a Krejzová proti České republice*, č. 28859/11, 28473/12, když dále konstatoval, že v otázce domácích porodů (včetně otázky zajištění zdravotnické péče při něm) neexistuje mezi členskými státy Rady Evropy shoda, a proto je jejich míra uvážení při volbě politiky zdravotní péče v této oblasti široká. ESLP došel po vyvážení všech dotčených zájmů k závěru, že česká právní úprava neumožňující péči porodní asistentky při domácím porodu, neporušuje právo dotčených žen na respektování soukromého a rodinného života, a proto dovolacímu soudu nezbylo než uzavřít, že ani v posuzovaném případě nelze z čl. 8 Úmluvy dovodit právo těhotných žen na zajištění péče porodní asistentky při domácím porodu.

Žalobkyně dále namítala, že státní orgány tím, že neumožňují péči porodní asistentky u domácího porodu, porušují unijní právo, což zakládá nárok žalobkyně na náhradu újmy. K posouzení tohoto nároku se dovolací soud musel zabývat výkladem článku 4 směrnice Rady č. 80/155/EHS, z něhož žalobkyně své právo na zajištění péče porodní asistentky při domácím porodu dovozuje.

Protože předmětem přezkumu bude porušení práv vyplývajících ze směrnice Rady č. 80/155/EHS, resp. její výklad, je současně třeba řešit otázku, zda má Nejvyšší soud jako soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou podle článku 267 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

Podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie má Soudní dvůr Evropské unie pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

Z hlediska povinnosti soudu členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce je klíčové rozhodnutí Soudního dvora v případě 283/81 *CILFIT* (1982), ECR 3415, v němž formuloval tři výjimky, kdy národní soudy posledního stupně tuto povinnost nemají, a to jestliže:

- 1) otázka komunitárního práva není významná (relevantní) pro řešení daného případu,
- 2) existuje ustálená judikatura Soudního dvora k dané otázce nebo rozsudek Soudního dvora týkající se v zásadě identické otázky (tzv. *acte éclairé*),
- 3) jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost (tzv. *acte clair*). Přitom k tomu, aby soud členského státu mohl konstatovat, že výklad komunitárního práva je zjevný, musí a) porovnat jednotlivé jazykové verze textu, b) používat terminologie a právních pojmů komunitárního práva, c) vzít zřetel na odlišnosti interpretace komunitárního práva, d) být přesvědčen, že jeho výklad je stejně zjevný soudům ostatních členských států a Soudnímu dvoru EU.

Pro rozhodnutí v posuzované věci je významné, zda právo těhotných žen na zajištění zdravotnické péče při domácím porodu vyplývá z článku 4 směrnice Rady č. 80/155/EHS. Protože Soudní dvůr tuto otázkou dosud neřešil (a o tzv. *acte éclairé* se tudíž nejedná), zbývá posoudit, zda jde o tzv. *acte clair*.

Článek 4 směrnice Rady č. 80/155/EHS není možno vykládat izolovaně, ale jak rovněž s ohledem na účel této směrnice. Účel této směrnice, která byla přijata dne 21. 1. 1980 společně se směrnicí Rady č. 80/154/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci porodních asistentek a o opatřeních pro usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb (dále také směrnice Rady č. 80/154/EHS), je pak nutno dovozovat mimo jiné ze znění článků 49 a 57 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství ve znění k 21. 1. 1980 (dále jen „Smlouva“), na které obě směrnice ve svých preambulích odkazují.

Článek 49 Smlouvy byl systematicky zařazen do Hlavy III (nazvané „*Volný pohyb osob, služeb a kapitálu*“), kapitoly 1 (nazvané „*Pracovníci*“) upravující volný pohyb pracovníků. Dle článku 48 Smlouvy uvozuje tuto kapitolu *bude nejpozději na konci přechodného období zajištěn volný pohyb pracovníků ve Společenství* (odstavec 1). *Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky* (odstavec 2). Podle článku 49 Smlouvy *po vstupu této smlouvy v platnost přijímá Rada na návrh Komise a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem nezbytná opatření ve formě směrnic nebo nařízení k postupnému zavedení volného pohybu pracovníků tak, jak je vymezen v článku 48, a to zejména tím (...).*

Obdobně článek 57 Smlouvy byl systematicky zařazen do Hlavy III, kapitoly 2 (nazvané „*Právo usazování*“) uvozené článkem č. 52. Dle odst. 1 první věty článku č. 52 *v rámci níže uvedených ustanovení budou v průběhu přechodného období postupně odstraněna omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území státu druhého. Podle článku 57 Smlouvy za účelem usnadnění přístupu osob k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu přijme Rada do konce první etapy jednomyslně a poté kvalifikovanou většinou na návrh Komise a po konzultaci se Shromážděním směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci* (odstavec 1). *Za stejným účelem přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci se Shromážděním před uplynutím přechodného období směrnice ke koordinaci právních a správních předpisů členských států, jež se týkají přístupu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu* (odstavec 2 věta první).

Na citované články Smlouvy navazuje rovněž samotná preambule směrnice Rady č. 80/155/EHS (a obdobně i preambule směrnice Rady č. 80/154/EHS), v níž je mimo jiné uvedeno, že je třeba provést *koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodní asistentky a jejího výkonu; že je vhodné s ohledem na zájmy veřejného zdraví vytvořit ve Společenství jednotnou definici činnosti dotyčných osob a jejich vzdělání; že se nejevilo žádoucí zavést jednotný studijní plán ve všech členských státech; že je naopak dobré členským státům ponechat co největší volnost v organizování výuky; že nejlepším řešením je tedy stanovení základních požadavků (...).*

Z výše citovaných ustanovení Smlouvy a preambule směrnice Rady č. 80/155/EHS je zřejmé, že cílem přijetí směrnic Rady č. 80/155/EHS a č. 80/154/EHS bylo odstranění diskriminace na základě státní příslušnosti mezi porodními asistentkami z jednotlivých členských států, zajištění jejich volného pohybu v rámci Společenství a odstranění omezení svobody jejich usazování. Jinak řečeno, cílem přijetí těchto směrnic bylo,

aby porodní asistentka z jednoho členského státu mohla vykonávat za nediskriminačních podmínek tuto činnost i v ostatních členských státech. Tohoto cíle mělo být dosaženo jednak tím, že výkon činnosti porodní asistentky byl podmíněn získáním diplomu či jiného osvědčení o dosažené kvalifikaci (srov. čl. 1 odst. 1 směrnice Rady č. 80/155/EHS) uznávaného i v jiných členských státech (srov. především čl. 2 a čl. 3 směrnice Rady č. 80/154/EHS), dále stanovením minimálních požadavků na vzdělávání porodních asistentek (srov. čl. 1 a čl. 3 směrnice Rady č. 80/155/EHS) a konečně výčtem činností uvedených v čl. 4 směrnice Rady č. 80/155/EHS, dle kterého *členské státy zajistí, aby porodní asistentky byly způsobilé k přístupu alespoň k těmto činnostem a jejich výkonu* (následuje seznam činností). České znění tohoto článku směrnice může být zavádějící, přičemž s přihlédnutím k ostatním jazykovým verzím by se jako vhodnější jevílo nahradit slovo „*způsobilé*“ výrazem „*oprávněné*“ (srov. např. anglické „entitled to“, německé „befugt“, francouzské „habilitées“ nebo slovenské „oprávnené“). V tomto kontextu je pak zřejmé, že článek 4 směrnice, na rozdíl od článku 1 a 3, již neupravuje přímo vzdělávání porodních asistentek (jak by se mohlo zdát ze spojení „...byly způsobilé k přístupu...“ užitého v českém znění směrnice), ale zavazuje členské státy k povinnosti umožnit porodním asistentkám vykonávat alespoň v tomto článku uvedené činnosti. V článku 4 směrnice je tedy obsažen základní výčet činností a výkonů, ke kterým musí být porodní asistentky v jednotlivých členských státech oprávněny (a k jejichž výkonu proto rovněž musí směřovat vzdělávání porodních asistentek), přičemž z tohoto výčtu se v podstatě podává jednotná definice porodní asistentky. Takováto definice porodní asistentky je přitom nejen vhodná, jak je uvedeno v preambuli směrnice, ale dokonce nepostradatelná. Pokud by totiž nebyl vymezen základní výčet činností, ke kterým jsou porodní asistentky ve všech členských státech oprávněny, základní cíl směrnice, tedy zajištění volného pohybu porodních asistentek v rámci Společenství, by nemohl být naplněn. Lze si totiž jen stěží představit, že by porodní asistentka z členského státu, ve kterém by nebyly porodní asistentky např. oprávněny provádět spontánní porody (a která by proto v této činnosti ani nebyla vzdělána ani s ní neměla žádné zkušenosti), vykonávala svou profesi v členském státě, kde toto oprávnění porodním asistentkám nejen přísluší, ale kde se také tato činnost od nich očekává (k výkladu článku 4 směrnice Rady č. 80/155/EHS srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2334/2010, uveřejněný pod č. 36 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 2012, stížnost proti němuž byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3217/2011, pro zjevnou neopodstatněnost).

Jak plyne z výše uvedeného, článek 4 směrnice Rady č. 80/155/EHS, ani žádný jiný článek této směrnice (stejně jako žádný článek směrnice Rady č. 80/154/EHS) se netýká podmínek poskytování zdravotní péče porodními asistentkami (ani problematiky domácích porodů obecně); cíl této směrnice (včetně jejího čl. 4) je jiný, zajistit, aby porodní asistentka z jednoho státu mohla vykonávat své povolání i v ostatních členských státech, aniž by přitom byla diskriminována z důvodu své státní příslušnosti. Nejvyšší soud tak s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že je zcela zjevné (jde tedy o tzv. *acte clair*), že článek 4 směrnice Rady č. 80/155/EHS neukládá členským státům povinnost zajistit těhotným ženám zdravotnickou péči porodní asistentky u domácího porodu, neboť opakovaně uváděný cíl směrnice (zajistit volný pohyb porodních asistentek v rámci Společenství a zabránit jejich diskriminaci z důvodu jejich státní příslušnosti) se netýká podmínek poskytování zdravotních služeb, a proto z ní nelze výkladem dovozovat – jak činí žalobkyně – určitá práva jen proto, že v jiných členských státech jsou tato práva garantována vnitrostátním právem nezávisle na právu unijním. Článek 4 bod 6. směrnice Rady č. 80/155/EHS sice ukládá státu povinnost umožnit porodním asistentkám provádět spontánní porody, ale nelze z něj dovodit, že porodní asistentky k tomu musí být oprávněny také v domácím prostředí,

a proto česká právní úprava umožňující, aby porodní asistentky vedly fyziologické porody pouze ve zdravotnickém zařízení, není v rozporu s článkem 4 bodem 6. směrnice Rady č. 80/155/EHS.

Jelikož z článku 4 směrnice Rady č. 80/155/EHS nevyplývá povinnost státu zajistit těhotným ženám péči porodní asistentky u domácího porodu, neporušily v posuzovaném případě státní orgány postupem vůči žalobkyni unijní právo, a proto nelze ani z tohoto právního titulu dovodit nárok žalobkyně na náhradu újmy, neboť jak je konstatováno například z rozsudku Soudního dvora ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 *Francovich a Bonifaci* [1991], ECR I-05357, základní podmínkou pro uplatnění odpovědnosti státu za porušení unijního práva je, že z porušeného právního předpisu vyplývá určité subjektivní právo jednotlivce.

Ze všech výše uvedených právních závěrů dovolacího soudu jednoznačně vyplývá, že stát neodpovídá za žalobkyní tvrzenou újmu, neboť v posuzovaném případě nebyl ze strany státních orgánů shledán nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk, ani postup porušující unijní právo.

Dovolací soud nemohl přehlédnout, že žalobkyní uplatňovaná odpovědnost státu za újmu je vedena snahou o prosazení změn v politice zdravotní péče v oblasti porodnictví a změny v přístupu společnosti k domácím porodům a poměrům v porodnictví jako takovému. Ačkoliv si je dovolací soud vědom toho, že tato problematika by měla být předmětem veřejné diskuze, nelze než uzavřít, že tato diskuze nemůže být iniciována a podněcována prostřednictvím soudního přezkumu, neboť úkolem soudů není hledat řešení obecných společenských a politických otázek.

Vzhledem k tomu, že rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněných dovolacích důvodů věcně správný a že nebylo zjištěno, že by rozsudek odvolacího soudu byl postižen některou z vad uvedených v ustanovení § 229 odst. 1 o. s. ř., § 229 odst. 2 písm. a) a b) o. s. ř. nebo v § 229 odst. 3 o. s. ř. anebo jinou vadou, která by mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, Nejvyšší soud České republiky dovolání žalobkyně podle ustanovení § 243d písm. a) o.s.ř. zamítl.

O náhradě nákladů dovolacího řízení bylo rozhodnuto podle § 243b, § 151 odst. 1 části věty před středníkem a § 142 odst. 1 o. s. ř. Žalobkyně, jejíž dovolání bylo zamítnuto, nemá na náhradu nákladů řízení právo, a žalované v dovolacím řízení žádné účelně vynaložené náklady nevznikly.

Proti tomuto rozsudku **není** přípustný opravný prostředek.

V Brně dne 15 června 2016

JUDr. Lubomír Ptáček, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Tereza Figurová