



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: **Lucie Kašová**, IČ [REDACTED], [REDACTED]
zastoupené Mgr. Adélou Hořejší, advokátkou, Václavkova 343/20,
160 00 Praha 6,

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, IČ 00024341, Palackého náměstí 375/4,
128 00 Praha 2,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2020, č.j. MZDR 11936/2020-2/PRO,
takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 11. 9. 2020, č.j. MZDR 11936/2020-2/PRO, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.**
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. Adély Hořejší, advokátky, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru zdravotnictví (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 1. 2020, č.j. PK-ZDR/30/20 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), správní orgán I. stupně uznal žalobkyni jako poskytovatelku zdravotních služeb vinnou z porušení § 11 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“ nebo „ZZS“) a z naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

zdravotních službách, neboť v pěti případech ve dnech 1. 2. 2019, 15. 4. 2019, 16. 4. 2019, 20. 5. 2019 a 24. 5. 2019 poskytovala v domácím prostředí zdravotní péči spočívající v péči o rodičku ve všech dobách porodních včetně vedení plánovaného fyziologického porodu, tudíž poskytovala v rámci porodu zdravotní služby neuvedené v oprávnění k poskytování zdravotních služeb, které jí bylo uděleno rozhodnutím ze dne 10. 12. 2014, č.j. ZDR/2845/14, pro obor a formu zdravotní péče: porodní asistentka – zdravotní péče poskytovaná ve vlastním sociálním prostředí pacienta – domácí péče – ošetrovatelská, čímž překročila rámec uděleného oprávnění. Shora uvedené jednání žalobkyně bylo posouzeno jako trvalý přestupek. Žalobkyni byla za použití § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), podle § 117 odst. 4 písm. a) zákona o zdravotních službách uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč.

2. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020, č.j. MZDR 11936/2020-2/PRO (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.
3. Žalobkyně se žalobou ze dne 20. 11. 2020, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou téhož dne, domáhala zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvoinstančního.
4. Problematiku poskytování zdravotních služeb upravují zákon o zdravotních službách a na něj navazující právní předpisy. Přestupkové řízení upravuje zákon o odpovědnosti za přestupky. Vyhláška č. 92/2012 Sb., o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje k provedení § 11 odst. 6 ZZS obecné požadavky na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a požadavky na technické a věcné vybavení kontaktních pracovišť domácí péče (dále jen „vyhláška č. 92/2012 Sb.“)

[II] Žaloba

5. Žalobkyně byla přesvědčena, že správní rozhodnutí v obou stupních jsou nedůvodná, věcně nesprávná a nezákonná, a to z následujících důvodů: (i) posuzovaný skutek není přestupkem, neboť nenaplnuje formální znaky přestupku; (ii) posuzovaný skutek není přestupkem, neboť není naplněn materiální znak přestupku; (iii) i v případě, že by posuzovaný skutek naplňoval formální i materiální znaky přestupku, není jako přestupek trestný, neboť zde existují okolnosti vylučující jeho protiprávnost; (iv) posuzovaný skutek není přestupkem, neboť žalovaný nezohlednil nesrozumitelnost, nekoncepčnost příslušné právní úpravy a související roztržičnost správní praxe na poli porodní asistence a neaplikoval zásadu *in dubio mitia*, resp. *in dubio pro libertate*; (v) v poslední řadě pak uložená pokuta je nepřiměřená a není založená na relevantním zkoumání majetkových poměrů žalobkyně. Vzhledem k absenci relevantního odůvodnění považovala žalobkyně rozhodnutí za nepřezkoumatelná.
6. Žalobkyně měla za to, že skutek, který je jí kladen za vinu a z jehož spáchání byla žalobkyně shledána vinnou, nenaplnuje formální znaky přestupku. Zejména absentovala protiprávnost takového jednání, kdy žalovaný i správní orgán I. stupně zcela rezignovali na zkoumání vlastní skutkové podstaty předmětného přestupku, tedy zkoumání, které konkrétní jednání žalobkyně nemělo být kryto jejím oprávněním.
7. Žalobkyně považovala za nesprávný názor žalovaného v napadeném rozhodnutí, podle kterého „ustanovení § 19 ZZS, který upravuje náležitosti rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb, nestanoví, že by toto rozhodnutí mělo obsahovat výčet úkonů, které poskytovatel je oprávněn (či není oprávněn) vykonávat, a tedy není rozhodující, zda tato skutečnost v oprávnění uvedena je či není. Rozhodující je, co stanoví platné právní předpisy.“
8. Žalovaný přehlížel, že poskytování zdravotních služeb je postaveno na principu jejich poskytování výlučně na základě veřejnoprávního oprávnění (viz § 11 odst. 1 ZZS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č.j. 2 As 122/2017-75). To implikuje, že právě

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

vymezení konkrétních zdravotních služeb v oprávnění dle § 19 ZZS je zcela esenciální náležitostí takového oprávnění (viz k tomu požadavky dle § 19 odst. 1 ZZS). Není rozhodné, jakým způsobem správní orgán rozsah těchto zdravotních služeb vymezení, zda specificky „výčtem úkonů“, obecným vymezením, odkazem na jiný právní předpis, dále zda s uvedením omezení, podmínek či bez nich. V každém případě není právně přípustné, aby oprávnění dle § 19 ZZS nespécifikovalo rozsah a probívaných zdravotních služeb a aby příslušný správní orgán rezignoval na svou povinnost tyto a probívané zdravotní služby řádně v takovém oprávnění vymezení, jak dovozoval žalovaný.

9. Oprávnění žalobkyně je, navzdory komplexním požadavkům § 19 ZZS, poměrně úsporné, když kromě identifikace žalobkyně jako poskytovatele a) definuje obor, formu a druh povolené zdravotní péče [dle § 19 odst. 1 písm. b) ZZS] jako „*porodní asistentka – zdravotní péče poskytovaná ve vlastním sociálním prostředí pacienta – domácí péče – ošetrovatelská*“; b) definuje adresu místa kontaktního pracoviště jako „[redacted]“. Nad rámec výše uvedeného oprávnění neobsahuje žádné další specifikace, žádná upřesnění, ani žádné výjimky, žádná omezení ani žádné podmínky.
10. Co se týče oboru zdravotní péče specifikovaného oprávněním jako „*porodní asistentka*“, ZZS sám žádné věcné vymezení tohoto oboru neobsahuje, nicméně pro jeho vymezení odkazuje na 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nelékařích“ nebo „zákon o nelékařských zdravotnických povoláních“) prostřednictvím § 4 odst. 4 písm. b).
11. Zákon o nelékařích v tomto ohledu obecně v § 4 odst. 1 stanoví, že obsah zdravotního oboru je specifikován pro každé nelékařské zdravotnické povolání přímo zákonem o nelékařích a prováděcími předpisy, zejména vyhláškou č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Vyhláška ZoN“), aby následně v § 6 odst. 2 vymezení výkon povolání porodní asistentky (a tedy rozsah porodní asistence jako zdravotního oboru) jako „*poskytování zdravotní péče v porodní asistenci, to je zajištění nezbytného dohledu, poskytování péče a rady ženám během těhotenství, při porodu a šestinedělí, pokud probíhají fyziologicky, vedení fyziologického porodu a poskytování péče o novorozence; součástí této zdravotní péče je také ošetrovatelská péče o ženu na úseku gynekologie. Dále se porodní asistentka ve spolupráci s lékařem podílí na preventivní, léčebné, diagnostické, rehabilitační, paliativní, neodkladné nebo dispenzární péči*“.
12. Tato zákonná definice porodní asistence je pak dále (a pouze příkladmo) rozvedena v § 5 Vyhlášky ZoN obsahující, mimo jiné, oprávnění porodní asistentky „*připravovat rodičku ke porodu, pečovat o ni ve všech dobách porodních a vést fyziologický porod, včetně případného nástřihu bráze; v neodkladných případech vést i porod v poloze koncem pánevním; neodkladným případem se rozumí vyšetřovací nebo léčebný výkon nezbytný k záchraně života nebo zdraví*“ dle § 5 odst. 1 písm. f) Vyhlášky ZoN.
13. Toto vymezení zákonných kompetencí odborně způsobilé porodní asistentky (a tedy porodní asistence) dle zákona o nelékařích a Vyhlášky ZoN tak představuje vymezení oboru zdravotní péče ve smyslu § 19 odst. 1 písm. b) ve vazbě na § 4 odst. 4 písm. b) ZZS.
14. Pokud krajský úřad na základě podkladů pro vydání rozhodnutí vydal oprávnění, kterým žádosti žalobkyně o udělení oprávnění, v níž vymezení a popsala veškeré skutečnosti a okolnosti relevantní pro udělení oprávnění, v plném rozsahu vyhověl, pak nelze než uzavřít, že oprávnění opravňuje žalobkyni k poskytování zdravotních služeb spočívajících v porodní asistenci v plném rozsahu zákonných kompetencí porodní asistentky, a to formou péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta, resp. domácí péče.
15. Pro posouzení, zda byla naplněna skutková podstata přestupku dle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS, jsou relevantní pouze dvě kritéria: (a) obsah existujícího oprávnění poskytovatele zdravotních

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

služeb ve smyslu § 19 ZZS; a (b) obor, forma, druh a místo skutečného poskytování všech zdravotních služeb daným poskytovatelem.

16. Co se týče jednání, které bylo žalobkyni kladeno za vinu, jednalo se o vedení pěti fyziologických porodů u žen, u nichž nebyla zaznamenána žádná předchozí kontraindikace, v jejich vlastním sociálním prostředí.
17. Žalobkyně byla dle oprávnění oprávněna k poskytnutí zdravotní služby zahrnující péči porodní asistentky včetně vedení fyziologického porodu a zároveň u předmětných porodů poskytovala pouze péči vedení fyziologického porodu. Dle oprávnění byla oprávněna poskytovat zdravotní péči formou péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta a u předmětných porodů byla péče poskytnuta právě v sociálním prostředí rodiček. Žalobkyně byla dle oprávnění oprávněna poskytovat ošetrovatelskou péči zahrnující dle § 5 odst. 2 písm. g) ZZS i péči v souvislosti s těhotenstvím a porodem. Zároveň u předmětných porodů poskytovala výlučně péči porodní asistentky související s těmito porody. Žalobkyně byla konečně dle oprávnění oprávněna k poskytování zdravotní péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta se zřízením kontaktního pracoviště. Všechny předmětné porody proběhly ve vlastním sociálním prostředí rodiček a kontaktní pracoviště má žalobkyně řádně zřízeno (což ostatně správní orgány nerozporovaly).
18. Žalobkyně tak shrnula, že zdravotní služby poskytnuté u předmětných porodů byly ve všech aspektech a zcela kryty oprávněním, čímž byla vyloučena odpovědnost žalobkyně za přestupek dle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS pro absenci protiprávnosti.
19. Naplněním vlastní skutkové podstaty předmětného přestupku, tedy porovnáním aprobovaných zdravotních služeb formalizovaných v oprávnění a poskytnutých zdravotních služeb u předmětných porodů, se správní orgány nijak nezabývaly, i přes argumentaci uplatněnou žalobkyní v rámci prvoinstančního i odvolacího správního řízení. Výlučným důvodem sneseným na konto přestupkové odpovědnosti žalobkyně jak žalovaným, tak správním orgánem I. stupně byl názor správních orgánů, že vedení předmětných porodů žalobkyní nebylo v souladu s § 10 odst. 3 ZZS, což byl jediný aspekt, ke kterému správní orgány upřely svou pozornost. Tento aspekt byl však zcela mimoběžný s otázkou přestupkové odpovědnosti žalobkyně dle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS.
20. Správní orgány se zabývaly výlučně otázkou, zda žalobkyně poskytovala zdravotní služby u předmětných porodů „v souladu s podmínkami stanovenými právními předpisy“ namísto toho, aby se zabývaly otázkou, zda oprávnění takto poskytnuté zdravotní služby kryje (bez ohledu na jejich soulad s právními předpisy v jakémkoliv ohledu) či nikoliv.
21. Vedle toho, že záměna rozsahu konkrétního oprávnění s rozsahem práv a povinností dle právních předpisů představovala porušení principu presumpce správnosti správních rozhodnutí a dobré víry jejich adresátů, vedla tato záměna rovněž k tomu, že obě rozhodnutí trpí naprostou nepřezkoumatelností. Žalovaný i správní orgán I. stupně se totiž nevěnovali otázce, která je pro vyslovení přestupkové odpovědnosti dle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS zcela zásadní, tedy v jakém ohledu žalobkyně jednala nad rámec veřejnoprávní licence formalizované oprávněním.
22. Z ustálené judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a rovněž i Nejvyššího soudu přitom vyplývá, že český právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej. Po celou dobu své existence správní akt vyvolává právní následky, tedy zakládá práva a povinnosti. Jedinou výjimku představuje skupina nicotných aktů, u nichž se má za to, že nebyly nikdy vydány, a tudíž nemohly působit právní následky ani v minulosti. Výše uvedený princip dopadá z podstaty věci nejenom na správní rozhodnutí, která jsou věcně správná a zákonná, ale rovněž na správní rozhodnutí, která jsou věcně nesprávná a/nebo nezákonná (s výhradou aktů nicotných), což je rovněž v souladu s ustálenou rozhodovací praxí nejvyšších článků české soudní soustavy.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

23. Ve vztahu k vedení předmětných porodů tedy žalobkyně byla v souladu s výše uvedenými principy oprávněna se bezvýhradně a zcela spolehnout na jí svěřící oprávnění. Pokud by byl názor žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně, stran absolutní nemožnosti (nadto dle správních orgánů „*zjevné, seznamitelné a konzistentně vyslovované*“, o čemž měla žalobkyně důvodné pochybnosti) poskytovat péči porodní asistentky spočívající ve vedení fyziologického porodu ve vlastním sociálním prostředí rodičky správný (což žalobkyně rozporuje), byl krajský úřad povinen tuto skutečnost reflektovat již v oprávnění, což neučinil. Pokud tak neučinil, ať již věcně správně či nikoli či v souladu s právem či v rozporu s ním, jednalo se o správní pochybení, které tíží výlučně krajský úřad. Žalovaný ani správní orgán I. stupně se však tohoto pochybení nemohou dovolávat k tíži žalobkyně.
24. Žalobkyně dále sporovala skutečnost, že byl naplněn materiální znak předmětného přestupku. Byla přesvědčena, že její asistence u předmětných porodů nepředstavovala negativní zásah do zájmu společnosti chráněného ZZS, ani jej neohrožovala. Naopak byla přesvědčena, že asistence odborně způsobilým zdravotníkem u porodu v domácím prostředí, zvoleného rodičkou, chrání ultimátní zájem společnosti lépe, než pokud takový porod proběhne bez jakékoliv asistence. Pouze v případě, že by jednání, které je žalobkyni kladeno za vinu, zakládalo vznik přestupkově relevantního následku v příčinné souvislosti, byl by materiální znak naplněn; pouhá možnost vzniku takového následku pro dovození naplnění materiálního znaku přestupku nepostačuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č.j. 5 As 172/2017-33, bod 11).
25. Žalobkyně správními orgány vytkla, že se materiální stránkou předmětného přestupku řádně nezabývaly a neodůvodnily, jakým způsobem a který chráněný zájem byl porušen či ohrožen; stejně tak se správní orgány nezabývaly existencí případných okolností vylučujících či výrazně snižujících společenskou nebezpečnost předmětného přestupku. Rezignace na zkoumání naplnění materiálního znaku přestupku je v rozporu s konstantními závěry správně-soudní praxe a zakládá dle žalobkyně nezákonnost a nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí.
26. K výše uvedenému žalobkyně odkázala na specifika péče v porodní asistenci, která odpovídají povaze těhotenství a porodu jakožto vrcholně fyziologických a spontánních procesů v protikladu s patologiemi a deficitem zdraví, kdy porodní asistentka hraje pravidelně pasivní a podpůrnou roli. Dovolávala se též ústavně garantovaného práva rodiček zvolit si svobodně místo a okolnosti svého porodu.
27. Žalobkyně se shodla se správními orgány, že objektem přestupku dle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS je zájem společnosti na ochraně zdraví a života rodičky a novorozence. V konkrétním případě žalobkyně by byla objektivní stránka přestupku dána pouze tehdy, pokud by poskytování zdravotních služeb u předmětných porodů (jednání) mělo za přímý důsledek (příčinná souvislost) zvýšení rizika pro rodičku či novorozence, tedy narušení objektu (následek). Stran následku žalobkyně rozebrala tři varianty porodu v domácím prostředí (bez přítomnosti třetí osoby, za přítomnosti třetí osoby-laika a za přítomnosti porodní asistentky) a míru rizikovosti jednotlivých variant pro rodičku a dítě.
28. Nelze než uzavřít, že pokud se žena rozhodne pro porod v domácím prostředí, pak přítomnost porodní asistentky, která je odborně způsobilá v oboru zdravotnické péče o rodičku a novorozence, snižuje, nikoliv zvyšuje míru rizika, která je každému porodu přítomná, a současně tím přispívá k ochraně zájmu společnosti na zdraví a životě rodiček a novorozenců u domácího porodu, a takový zájem nepoškozuje. V důsledku toho nedochází k naplnění přestupkově relevantního následku, a tím i objektivní stránky daného přestupku. Absence objektivní stránky pak způsobuje, že absentuje i materiální znak přestupku, z jehož spáchání byla žalobkyně shledána vinnou. Protože se správní orgány argumentací žalobkyně zabývaly jen obecně a povšechně a nijak nereflektovaly otázku společenské nebezpečnosti konkrétního skutku, považovala žalobkyně obě rozhodnutí za nepřezkoumatelná.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

29. Ani žalovaný ani správní orgán I. stupně nedokázali vysvětlit, a tím méně odůvodnit, jakým konkrétním způsobem žalobkyně porušila či ohrozila příslušný konkrétní zájem, tedy zdraví a život žen a novorozenců u předmětných porodů, a v čem mělo toto porušení či ohrožení spočívat. Správní orgány se nijak nezabývaly skutečností, že pro ženy, které realizovaly své ústavně garantované právo a rozhodly se své děti přivést na svět v domácím prostředí, představuje přítomnost zdravotníka (a nota bene odborně způsobilého v daném zdravotnickém oboru) u porodu zásadní snížení přirozené přítomného rizika a nikoliv jeho zvýšení.
30. Nadto žalobkyně připomněla, že podle Nejvyššího správního soudu pro naplnění materiální stránky přestupku musí k naplnění vlastního následku skutečně dojít, jen pouhá možnost vzniku následku k vyslovení materiality přestupku nepostačuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č.j. 5 As 172/2017-33, bod 11 *in fine*).
31. Pokud by soud měl za to, že formální i materiální znak přestupku byl naplněn, žalobkyně namítla, že její poskytování zdravotních služeb u předmětných porodů nebylo protiprávní, neboť zde existovaly okolnosti, které takovou protiprávnost vylučují. Přestože jimi žalobkyně argumentovala, správní orgány se s její argumentací nevypořádaly, čímž rozhodnutí zatížily nepřezkoumatelností.
32. V první řadě žalobkyně měla za to, že poskytnutí zdravotních služeb u předmětných porodů bylo kryto svolením poškozeného v souladu s § 26 přestupkového zákona. V souladu s tímto ustanovením čin, který by jinak byl trestný jako přestupek, přestupkem není, pokud (i) k němu osoba, jejíž zájmy mohou být dotčeny, dala svůj souhlas, který byl (ii) udělen předem, (iii) byl udělen dobrovolně, srozumitelně, vážně a určitě, a dále pokud (iv) se jedná o zájmy, o nichž taková osoba může bez omezení oprávněně rozhodovat. K tomu přistupuje ve vztahu k lékařským zákrokům poslední podmínka, totiž že (v) takový zákrok musí být učiněn *legis artis*. Podle žalobkyně byly veškeré tyto podmínky beze zbytku naplněny, jak vyplývá z dokazování ve správním řízení.
33. Dále žalobkyně měla za to, že na její případ lze aplikovat i kategorii přípustného rizika dle § 27 přestupkového zákona. Žalobkyně vykonává společensky prospěšnou činnost, neboť je zdravotnickým pracovníkem, a meritem její činnosti je tak ochrana zdraví a života těhotných žen a novorozenců; zároveň tuto činnost vykonává jako své povolání, tedy jako odborně způsobilá a kvalifikovaná osoba; zároveň její zdravotní péče u předmětných porodů nebyla správními orgány shledána *non-legis artis*; její zdravotní péče je poskytována zákonně, neodporuje veřejnému zájmu (naopak mu svědčí), nepřičí se zásadám lidskosti ani dobrým mravům; a konečně k takové péči existoval předem udělený svobodný, vážný a určitý informovaný souhlas v souladu s § 34 ZZS. Posledními (věcně propojenými) podmínkami je skutečnost, že společensky prospěšného výsledku nebylo možné dosáhnout jinak a že výsledek činnosti je disproporční k míře podstupovaného rizika. I tato podmínka byla beze zbytku naplněna, neboť ji je zapotřebí posuzovat v kontextu realizace práva těhotné, resp. rodící ženy. Pokud těhotná žena vykoná své ústavní právo na volbu okolností a místa porodu tak, že své dítě přivede na svět v domácím prostředí, je právě toto prostředí definující pro možnosti dosahování společensky prospěšného výsledku, jímž je snížení míry rizika spojeného s takovým porodem.
34. Následná argumentace žalobkyně se vztahovala k nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti právní úpravy, nepředvídatelnosti a nesrozumitelnosti správní praxe na úseku porodní asistence.
35. Již samotný zákon o nelékařích zakládá první nesystémovost a nejasnost, když péči v porodní asistenci považuje za samostatný druh zdravotní péče, který je odlišný od péče ošetrovatelské – viz souřadný vztah těchto termínů v definicích obsažených v § 2 odst. a) zákona o nelékařích. Tomuto chápání odpovídá i § 6 odst. 2 zákona o nelékařích, který (byť poněkud tautologicky) definuje povolání porodní asistentky jako poskytování „péče v porodní asistenci“, nikoliv jako ošetrovatelskou péči. Naopak ošetrovatelská péče o ženu na úseku gynekologie je dle tohoto ustanovení specificky podřazena pod péči v porodní asistenci. ZZS oproti tomu žádné vymezení

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

druhu „*péče v porodní asistenci*“ nezná a naopak „*udržení, podporu a navrácení zdraví a uspokojování biologických, psychických a sociálních potřeb [...] v souvislosti s těhotenstvím a porodem*“ v rozporu se zákonem o nelékařích označuje za ošetrovatelskou péči [§ 2 odst. 2 písm. b)]. Nutno dodat, že tato definice se věcně míjí s definicí porodní asistence, jak je podána zákonem o nelékařích. I stát tuto rozporuplnost a výraznou specifickou porodní asistence sám vnímá a řeší – viz např. v Senátu projednávaný senátní návrh zákona o České komoře porodních asistentek.

36. Klíčové, a zároveň nejdůležitější a v návaznosti na sekundární legislativu nejméně srozumitelné a nejméně přehledné, je pak ustanovení § 10 odst. 3 ZZS, na němž správní orgány stavěly své závěry v obou rozhodnutích. Toto ustanovení zní: „*V rámci [domácí péče] lze vykonávat pouze takové zdravotní výkony, jejichž poskytnutí není podmíněno technickým a věcným vybavením nutným k jejich provedení ve zdravotnickém zařízení.*“
37. K tomu, aby bylo možné z tohoto ustanovení vyvodit konkrétní dopad do práv a povinností porodních asistentek, je zapotřebí identifikovat, o jaké zdravotní výkony se jedná a o jaké technické a věcné vybavení se jedná.
38. S odkazy na § 2 odst. 4 písm. b), § 10 odst. 3 a § 11a ZZS, jakož i Vyhlášku ZoN, zákon o veřejném zdravotním pojištění a prováděcí vyhlášku žalovaného k tomuto zákonu žalobkyně uzavřela, že pojem zdravotního výkonu, který je zcela zásadním kritériem pro určení právnosti či protiprávnosti jednání dle § 10 odst. 3 ZZS, je zcela neurčitý a nelze jeho konkrétní význam dovodit ani s využitím jiných právních předpisů.
39. Druhým z kritérií je vymezení technického a materiálního vybavení nutného k provedení zdravotních výkonů ve zdravotnickém zařízení. I zde se jedná o formulaci velmi nejasnou, zavádějící a umožňující dvojí náhled: (i) buďto se jedná o vybavení, které je nezbytné k provedení zdravotního výkonu jako takového, nebo (ii) se jedná o vybavení, kterým musí být nezbytně vybaveno zdravotnické zařízení jako takové. Druhý výklad by přitom byl podle žalobkyně absurdní a vedl by k nerozumným výsledkům, protože požadavky na zdravotnická zařízení nelze ve vlastním sociálním prostředí pacienta splnit.
40. Ve výsledku tak byla žalobkyně správními orgány viněna z přestupku, který jí klade za vinu skutečnost, že prováděla zdravotní výkony (aniž by právní předpisy specifikovaly jaké) bez příslušného technického a materiálního vybavení (které právní předpisy rovněž srozumitelně nedefinují); to vše za situace, kdy zásadní omezení výkonu jejího povolání a podnikání dochází podzákonným právním předpisem.
41. Deficity právní úpravy jsou takového rázu, že způsobují nejednoznačnou rozhodovací praxi správních orgánů na úseku porodní asistence. Správní orgány nejen, že ve shodných či obdobných případech rozhodují protichůdně (zejména stran rozsahu oprávnění dle § 19 ZZS), ale rovněž bez relevantních důvodů mění svou rozhodovací praxi. Správní orgány často ani interně nejsou s to, byť vybaveny odborným aparátem, interpretovat pojmy, které pak následně kladou k tíži poskytovatelkám zdravotních služeb na úseku porodní asistence.
42. V první řadě žalobkyně poukázala na skutečnost, že rozhodovací praxe správních orgánů na poli veřejnoprávního licencování k výkonu porodní asistence dle § 19 ZZS je významně rozporná. Část příslušných krajských úřadů uděluje oprávnění dle § 19 ZZS k výkonu porodní asistence v plném rozsahu (stejně jako je tomu v případě žalobkyně), některé krajské úřady vydávají tato oprávnění jak v plném rozsahu, tak v neúplném s vymezením výjimek, a některé krajské úřady vydávají jak oprávnění v plném rozsahu, tak s výjimkami. K tomu žalobkyně odkázala na oprávnění porodních asistentek vydaná Krajským úřadem Středočeského kraje a Krajským úřadem Jihomoravského kraje. Tato praxe se navíc v průběhu času v rámci jednotlivých krajských úřadů mění. Tuto skutečnost uznává jak žalovaný, tak správní orgán I. stupně. I správní orgán I. stupně v průběhu času změnil svou rozhodovací praxi tak, že namísto udělování tzv. omezených registrací uděluje registrace bez omezení. Nijak však nevysvětlil motivaci a právně relevantní důvody ke změně takové rozhodovací praxe.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

43. Výsledkem správní činnosti je tak zcela neuchopitelná a nepředvídatelná změť oprávnění v nejrůznějších podobách, vždy však vedoucí k důsledkům, které se vymykají běžnému chápání rozumnosti a které pouze stěží odpovídají principům, které má ZZS chránit, tedy ochraně zdraví a života jedinců.
44. Žalobkyně zároveň s odkazem na žádost Krajského úřadu Středočeského kraj adresovanou žalovanému poukázala na nesrozumitelnost základních pojmů i pro správní orgány. Pokud však právní úprava činí výrazné obtíže i příslušným správním orgánům, které jsou vybaveny veškerým odborným aparátem, do té míry, že jsou nuceny se obracet na žalovaného (nadto s otázkou vymezení pojmu vedení fyziologického porodu, který žalovaný a správní orgán I. stupně kladou žalobkyni za vinu), nelze po žalobkyni požadovat, aby disponovala stejnou, ne-li větší, mírou znalostí a expertízy.
45. Výsledkem shora uvedeného neuspokojivého stavu je tak zcela neudržitelná situace, kdy je žalobkyni kladeno za vinu jednání, které spočívá ve (i) výkonu zdravotních výkonů, které nejsou legislativně definovány, jejichž obsah ani správní orgány nejsou schopny definovat (vedení porodu), a to (ii) při absenci technického a materiálního vybavení, jehož rozsah pro vedení samotného porodu (ať již tento termín znamená cokoliv) rovněž z právní úpravy nevyplývá, resp. v jedné z uvažovaných variant není specifikovaný a ve druhé variantě je absurdní a nerozumný. S ohledem na výše uvedené by tak jednání, které je žalobkyni kladeno za vinu, mělo být posuzováno v její prospěch bez dovození její přestupkové odpovědnosti.
46. Poslední okruh žalobních námitek spočíval na nepřiměřenosti a nepřezkoumatelnosti uloženého správního trestu. Žalobkyně byla přesvědčena, že jí uložená pokuta ve výši 100 000 Kč je zcela nepřiměřeně vysoká, a to zejména v kontextu právních a faktických okolností daného případu. Žalobkyně rovněž rozporovala závěr obou rozhodnutí, že předmětný přestupek je přestupkem trvajícím, a rozporovala dobu přestupkově relevantního jednání vymezenou správními orgány. Stran ukládání správního trestu byly závěry správních orgánů nekonkrétní, povšechné a nesplňující požadavky na řádné odůvodnění.
47. Podle žalobkyně předmětný přestupek není trvajícím přestupkem. Jednání žalobkyně, které jí bylo kladeno za vinu, v sobě nezahrnovalo jakýkoliv element protiprávního stavu, natož jeho udržování. Věcně spočívalo v poskytnutí zdravotní služby konkrétním rodičkám v pěti místně, věcně a časově izolovaných případech, které navzájem nemají žádnou souvislost, přičemž i správní orgány označily jako přestupkem postihovanou činnost žalobkyně pouze „*vedení fyziologického porodu*“. Na poskytnutí izolovaných zdravotních služeb u toho kterého předmětného porodu tak nenavazoval jakýkoliv protiprávní stav, nota bene udržovaný žalobkyní dalším jednáním či dalším opominutím.
48. Žalobkyně rovněž poukázala na skutečnost, že již samotná skutková podstata přestupku dle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS kryje pouze soustavnou a opakovanou činnost, jak tento závěr dovodil právě ve vztahu k této skutkové podstatě Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 6. 2017, č.j. 1 As 50/2017-32, bod 37. Rovněž z tohoto důvodu, kdy již naplnění samotné skutkové podstaty přestupku vyžaduje soustavnost či opakování, nelze předmětný přestupek zároveň označit za trvajícím dle § 8 přestupkového zákona, ani za pokračování v přestupku dle § 7 přestupkového zákona.
49. S výše uvedeným je úzce svázáno vymezení období údajného „protiprávního stavu“, které správní orgán I. stupně (aniž by to žalovaný rozporoval) hodnotil jako „*poměrně dlouhou dobu*“ a které zohlednil v uloženém trestu. Toto stanovily správní orgány jako období od 1. února 2019 (tedy od prvního předmětného porodu) do 1. října 2019 (tedy do zahájení přestupkového řízení) s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č.j. 9 As 101/2010-105. Toto rozhodnutí se však vztahuje k trvajícím přestupkům, kterým přestupek dle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS není a z podstaty věci ani být nemůže. Vymezení pro přestupek relevantního období správními orgány tak bylo nesprávné.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

50. Dle žalobkyně mohlo být přestupkově relevantní pouze období vymezené prvním a posledním porodem (1. února 2019 až 24. května 2019) se zohledněním, že čtyři z těchto pěti případů nastaly v rozmezí pouhých dvou měsíců (duben, květen 2019). V každém případě tedy relevantním obdobím pro hodnocení přestupku a jeho závažnosti za účelem formulace správního trestu mohly být dva, resp. čtyři měsíce, nikoliv však osm, jak dovozovaly správní orgány.
51. S ohledem na veřejně dostupné statistické údaje (průměr a medián platů a mezd žen v Plzeňském kraji, medián platů a mezd všeobecných sester a porodních asistentek) bylo dle žalobkyně také zřejmé, že úvaha správních orgánů stran jejich příjmů byla zcela mylná, když jí přisuzovaly více než dvojnásobný příjem, než byl v Plzeňském kraji porodním asistentkám dostupný.
52. Žalobkyně k dotazu správního orgánu stran jejich osobních a majetkových poměrů aktivně poskytla správnímu orgánu I. stupně příslušný ceník služeb. Považoval-li správní orgán I. stupně tento dokument za nedostatečný a považoval-li za potřebné od žalobkyně získat další informace a podklady ohledně jejich osobních a majetkových poměrů, byl povinen toto žalobkyni sdělit, např. si vyžádat zproštění mlčenlivosti ve vztahu ke správci daně či si vyžádat daňová přiznání přímo od žalobkyně. Žalobkyně by mu k tomuto poskytla příslušnou součinnost, kterou ostatně i samy správní orgány u žalobkyně jinak oceňovaly.
53. Pokud však správní orgány rezignovaly na svou povinnost zjistit úplný skutkový stav a dostačující rozsah podkladů, aniž by jim žalobkyně v tom jakkoliv bránila či neposkytovala součinnost, a tuto povinnost správní orgány nahradily odhadem, který je *prima facie* nesprávný, jednalo se o nezákonný postup.
54. Správní orgány rovněž přičetly žalobkyni k tíži skutečnost, že v pochybnostech (které žalobkyně subjektivně neměla, jednalo se o závěr správních orgánů) o oprávnění vést fyziologické porody v domácím prostředí u těchto porodů asistovala. Žalobkyně k tomu uvedla, že jednak zákon o odpovědnosti za přestupky takovou přitěžující okolnost nezná, a jednak tato okolnost není přitěžující, ale naopak (pokud sama o sobě nestačí k vyslovení absence protiprávnosti) polehčující, neboť objektivní pochybnosti adresátů právních norem a správních rozhodnutí vyplývající z objektivně nesrozumitelné právní úpravy stíhají stát, nikoliv jednotlivce.
55. Žalobkyně konečně namítala, že u řady atributů zjištěných ve smyslu přestupkového zákona nebylo jasně a srozumitelně uvedeno, jak je správní orgán I. stupně a žalovaný, který jeho rozhodnutí aproboval, hodnotily. Šlo o zjištěný způsob spáchání přestupku „*aktivním konáním*“, dlouholetou profesní praxí a zkušeností žalobkyně, její erudicí a celoživotní vzdělávání se.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

56. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 12. 2. 2021. K jednotlivým skupinám žalobních námitek žalovaný uvedl následující. Formálním znakem přestupku je naplnění formálních znaků skutkové podstaty stanovené zákonem. Zákon o zdravotních službách v § 117 odst. 1 písm. a) stanoví, že poskytovatel se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 11 odst. 1 poskytuje zdravotní služby neuvedené v oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Ustanovení § 19 zákona o zdravotních službách, které upravuje náležitosti rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb, nestanoví, že by toto rozhodnutí mělo obsahovat výčet úkonů, které poskytovatel je oprávněn (či není oprávněn) vykonávat. Není tedy rozhodující, zda v oprávnění je či není výslovně uvedeno, že porodní asistentka není oprávněna vést ve vlastním sociálním prostředí pacienta fyziologický porod. Rozhodující je, co stanoví platné právní předpisy, které stanoví, že porodní asistentky nejsou oprávněny vést fyziologický porod ve vlastním sociálním prostředí pacienta, neboť vedení porodu je podmíněno speciálním věcným a technickým vybavením a požadavky na personální zabezpečení – viz § 10 odst. 3 zákona o zdravotních službách ve spojení s vyhláškami č. 92/2012 Sb. a č. 99/2012 Sb. Z uvedeného vyplývá, že pokud žalobkyně vedla fyziologický porod ve vlastním sociálním prostředí pacienta (což jí platné právní předpisy neumožňují), poskytovala služby, které nemá uvedené v oprávnění.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

57. Materiálním znakem přestupku je jeho společenská škodlivost. Zájmem, který dané ustanovení chrání, je zdraví pacientů (těhotných a rodících žen na straně jedné a plodu, resp. novorozenců na straně druhé). Platná právní úprava vychází z představy, že pouze ti poskytovatelé zdravotních služeb, kteří mají potřebné oprávnění (v tomto případě by se muselo jednat o oprávnění k poskytování zdravotních služeb ve zdravotnickém zařízení, kde jsou vedeny fyziologické porody), mohou zajistit řádné a bezpečné poskytování zdravotních služeb, a tedy v jejich případě je zásadně sníženo riziko, že dojde k ohrožení nebo poškození zdraví pacientů. V daném případě jednoznačně došlo k ohrožení výše uvedeného chráněného zájmu, když během porodu ve vlastním sociálním prostředí pacienta poskytovala zdravotní služby osoba, která k tomu nebyla oprávněna. Platné právní předpisy přitom nevyžadují, aby v daném případě došlo k poškození zdraví pacientů, ale postačí toliko jeho ohrožení, aby dané jednání bylo možné považovat za společensky škodlivé. Materiální znak přestupku tak naplněn byl. Co se týče snížení míry rizika, kterým argumentovala žalobkyně, upozornil žalovaný na skutečnost, že žalobkyně opomíjí čtvrtou situaci, kdy je porod veden ve zdravotnickém zařízení osobou, která má oprávnění poskytovat při něm zdravotní služby, a kdy tedy je míra rizika jednoznačně nejnižší. A právě oproti tomuto stavu, který zákonodárce při porodu vyžaduje, došlo ke zvýšení rizika ohrožení života a zdraví rodičky a dítěte. A právě v tomto byla spatřována ona společenská škodlivost, a tedy naplnění materiálního znaku přestupku.
58. Stran okolností vylučujících protiprávnost žalovaný konstatoval, že důvodová zpráva k § 26 zákona o odpovědnosti za přestupky uvádí: „Z hlediska obecného objektu přestupků, kterým je většinou řádný výkon veřejné správy, zpravidla nemůže osoba o zájmech, které jsou činem dotčeny, samostatně bez omezení oprávněně rozhodovat. Ustanovení o svolení poškozeného proto bude fakticky použitelné na užší okruh přestupků.“. Odborná literatura k vymezení těchto zájmů uvádí: „Poškozený může dát svolení pouze k zásahům do těch zájmů, o nichž může sám a bez omezení rozhodovat, tedy aniž by činem bylo dotčeno právo jiných osob nebo zájmy společnosti. (...) Tam, kde jde o individuální zájmy určitého společenství, záleží na charakteru a intenzitě zásahu. Svolení jednoho z poškozených někdy bude vylučovat protiprávnost, jindy nikoli. (...) Může se stát, že poškozený má sice právo rozhodovat o svém individuálním zájmu, ale zároveň bude činem naplněna skutková podstata jiného trestného činu. Například poškozený dá svolení se zničením vlastní věci, činí tak však v úmyslu získat pojistné plnění, o čemž jednající ví.“ (Šámal a kol. 2012, s. 422–423).
59. V daném případě však nemůže „poškozený“ bez omezení rozhodovat, kdo mu bude poskytovat zdravotní služby, neboť je v českém právním řádu zakotvena výhrada poskytování služeb výlučně na bázi veřejnoprávního oprávnění, a tedy není možné v daném případě aplikovat § 26 zákona o odpovědnosti za přestupky. Není aplikovatelný ani § 27 zákona o odpovědnosti za přestupky upravující přípustné riziko, neboť není splněna podmínka, že společensky prospěšného výsledku nelze dosáhnout jinak. V daném případě jednoznačně lze výsledku dosáhnout jinak, a to pokud by porod proběhl za účasti osob oprávněných k poskytování zdravotních služeb během porodu a v prostředí splňujícím věcné a technické požadavky na ně právními předpisy kladené.
60. Žalovaný byl toho názoru, že nejenže právní úprava byla nejpozději od 1. 4. 2012 (příjetím zákona o zdravotních službách a jeho prováděcích předpisů) jasná a transparentní, ale byla také aprobována nebo přinejmenším potvrzena judikaturou významných soudních instancí. Výklad správních orgánů byl v tomto směru konzistentní a dlouhodobě ustálený. Nejvyšší soud ČR již v rozsudku ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3598/2014, konstatoval a potvrdil, že v České republice nemůže porodní asistentka získat oprávnění k samostatnému vedení fyziologického porodu v domácím prostředí. Ještě dříve se pak k věci vyjadřoval Evropský soud pro lidská práva, který již v roce 2014 (rozsudek ze dne 11. 12. 2014 ve věci Dubská a Krejzová proti České republice, stížnosti č. 28859/11 a č. 28473/12) došel k závěru, že česká právní úprava neumožňující péči porodní asistentky při domácím porodu neporušuje právo dotčených žen na respektování soukromého a rodinného života. Žalovaný tak byl toho názoru, že žalobkyně mohla a měla znát rozsah svého oprávnění a skutečnost, že nemůže vést fyziologický porod v domácím prostředí.

61. Žalovaný rovněž nesdílel názor žalobkyně, že uložená pokuta je nepřiměřená. Spáchaný přešupek patří (spolu s porušením povinné mlčenlivosti) mezi typově nejzávažnější přešupy na úseku zdravotnictví, kdy horní hranice pokuty, kterou za něj lze uložit, je 1 000 000 Kč. Prvoinstančním rozhodnutím uložená pokuta tedy byla uložena ve spodní hranici zákonné sazby, když tvoří 10 % maximální zákonné sazby. Dále také ze zjištění správního orgánu I. stupně, které žalobkyně zpochybnila až nyní v žalobě, vyplývá, že uložená pokuta se rovná zhruba dvěma měsíčním příjmům žalobkyně (přičemž ani v žalobě žalobkyně nespecifikovala, jaký je její měsíční příjem, ale pouze uvedla průměrný a mediánový příjem žen v Plzeňském kraji a průměrné mzdy všeobecných sester a porodních asistentek), a tedy i s ohledem na tuto skutečnost ji nelze vzhledem k poměrům žalobkyně považovat za nepřiměřeně vysokou. I v případě, že by se nějaká ze žalobkyní uváděných částek na žalobkyni vztahovala, představovala by uložená pokuta maximálně 4 měsíční příjmy, což s ohledem na shora uvedené žalovaný stále nepovažoval za nepřiměřeně vysokou pokutu. Žalovaný byl naopak toho názoru, že nižší pokuta by již dostatečně neplnila svoji represivní a preventivní funkci (individuálně, ale rovněž generálně).
62. Z důvodů uvedených shora a dále s odkazem na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tak žalovaný považoval námitky žalobkyně za nedůvodné a navrhl soudu, aby žalobu v plném rozsahu zamítl.

[IV] Replika žalobkyně

63. Podle žalobkyně žalovaný nijak nerozporoval její závěry ohledně vlastního obsahu oprávnění a souladu její asistence u předmětných porodů s tímto oprávněním, ani ohledně potřebnosti aplikace principů správnosti správního aktu a dobré víry jeho adresátů. Žalovaný nerozporoval ani argumentaci žalobkyně stran mimoběžnosti argumentace správních orgánů, kterou žalovaný nadto podtrhl svým vyjádřením, a nepřezkoumatelnosti obou rozhodnutí. Dle žalobkyně nebyl formální znak přešupu naplněn.
64. Úvahy žalovaného ve vztahu k materiální stránce přešupu založené na srovnání s porodem ve zdravotnickém zařízení, považovala žalobkyně dílem za chybné, dílem za zavádějící a i za věcně nepodložené a neprokázané.
65. Úvaha žalovaného byla v první řadě ze své podstaty chybná, neboť žalovaný zcela ignoroval právo ženy na volbu okolností a místa svého porodu, naopak toto právo nahrazoval svou autoritativní preferencí. Jakékoliv hodnocení zdravotního rizika, a tedy i odpovídající míru případné společenské škodlivosti či prospěšnosti, je možné provádět výlučně v mezích již realizovaného práva ženy na volbu okolností a místa porodu, nikoliv mimo meze takové volby.
66. Tvzení žalovaného, dle něhož „zákonodárce vyžaduje vedení porodů ve zdravotnickém zařízení“, bylo značně zavádějící, ne-li vědomě nepravdivé. V první řadě žalovaný opomíjel, že jakákoliv případná vůle zákonodárce je imanentně omezena právem žen na volbu okolností svého porodu, vyšší, ústavní, síly. Ve druhé řadě pak zákonodárce žádnou preferenci porodu ve zdravotnickém zařízení nezakládá, neboť takovou preferenci/takové vyžadování není přítomno ani v ZZS ani v žádném jiném právním předpisu zákonné síly. Jediný legislativní výskyt „vyžadování“ porodu ve zdravotnickém zařízení je přítomen v podzákoných předpisech samotného žalovaného. Pokud se tedy žalovaný dovolával „zákonodárce vyžadování“, popisoval tím pouze vlastní preference.
67. Konečně, žalobkyně považovala za nepodloženou a neprokázanou i úvahu žalovaného o porodu v porodnici jako o nejbezpečnější variantě co do zdravotního rizika. Aby žalovaný mohl vůbec výše uvedené tvrzení relevantně učinit, bez ohledu na to, zda by takové tvrzení bylo či nebylo věcně správné, musel by žalovaný nejprve disponovat kvalifikovanými znalostmi o (i) porodech proběhnutých v porodnicích a (ii) porodech, které proběhnou mimo porodnice, v obou případech minimálně v rozsahu mateřské mortality a morbidit a novorozenecké mortality a morbidit.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

68. V podmínkách, kdy žalovaný sám nemá k dispozici data stran kvantifikovatelného a statisticky doloženého zdravotního rizika u plánovaných porodů v domácím prostředí, není v pozici, kdy by byl relevantně schopen tvrdit (a tím méně unést odpovídající důkazní břemeno), že jím preferovaná alternativa ústavního porodu představuje oproti plánovanému porodu v domácím prostředí menší zdravotní riziko. Pokud i přesto žalovaný toto tvrzení činí, je na něm, aby své tvrzení procesně relevantním způsobem prokázal.
69. Žalobkyně se žalovaným dále souhlasila, že výluka z protiprávnosti dle § 26 zákona o odpovědnosti za přestupky nedopadá na rozhodování jednotlivce o obecném objektu přestupku. V posuzovaném případě se však o rozhodování poškozeného o obecném objektu přestupku (tedy o zájmu společnosti na zachování života a zdraví obecně) nejedná a žalobkyně ostatně toto ani v žalobě netvrdí. Naopak, žalobkyně staví od počátku na závěru, že svolení každé jednotlivé rodičky u předmětných porodů se týká (a může týkat) toliko jejího individuálního zájmu, tedy individuální ochrany života a zdraví rodičky samé a jejího dítěte. Svolení každé jednotlivé rodičky tak je omezeno výlučně na individuální objekt přestupku a nemá jakýkoliv potenciál zasahovat do objektu druhového či obecného. K tomu žalobkyně připomněla princip co nejširší autonomie pacienta rozhodovat o svém zdraví a učinit informované rozhodnutí.
70. Výše uvedené autonomii pacienta ostatně odpovídá i § 26 zákona o odpovědnosti za přestupky, když pro úvahu o svolení poškozeného na zdravotnickém poli stanovuje následující striktní omezení: (i) předchozí dobrovolný, vážný, určitý a srozumitelný souhlas pacienta (§ 26 odst. 1 a 2 přestupkového zákona), což představuje analogii informovaného souhlasu dle ZZS, a (ii) poskytnutí zdravotní péče výlučně v mezích medicínského *legis artis* (§ 26 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky). Obě tyto podmínky byly v posuzovaném případě zcela naplněny, což žalovaný ostatně ani nerozporoval.
71. I ohledně argumentů žalovaného k otázce přípustného rizika byla podle žalobkyně určujícím faktorem pro jakékoliv úvahy stran porodu v domácím prostředí prvotní svobodná vůle ženy zvolit si pro svůj porod právě domácí prostředí, nikoliv jiné. Zkoumání, zda je možné společensky prospěšného výsledku (který v tomto ohledu představuje ochranu individuálního zdraví rodičky a dítěte) dosáhnout jinak, je tedy nutné provést výlučně na půdorysu porodu v domácím prostředí.
72. Žalobkyně měla dále za to, že žalovaným odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3598/2014 a rozsudek malého senátu ESLP ve věci Dubská a Krejzová proti České republice nejsou pro hodnocení případné přestupkové odpovědnosti žalobkyně případné. Předmětem referovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu byl civilněprávní nárok rodičky na náhradu škody dle zák. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, a úvahy Nejvyššího soudu stran zdravotní péče mimo zdravotnická zařízení, které nebyly pro danou věc relevantní, představovaly nanejvýše *obiter dictum*; v případě Dubská a Krejzová pak byl ústředním bodem zkoumání soudu rozsah práva rodiček na porodní péči, na kterém by existoval napříč členskými zeměmi Rady Evropy dostatečný konsenzus. Ani jedno z výše uvedených rozhodnutí se však žádným způsobem nevyjadřovalo (a ani nemohlo) k případné přestupkové odpovědnosti porodních asistentek.
73. I pro případ, kdy by přestupková odpovědnost žalobkyně v posuzovaném případě měla být dovozována ze žalovaným tvrzeného porušení § 10 odst. 3 ZZS, namítala žalobkyně, že toto zákonné ustanovení je zcela neurčité a není způsobitelné ani ve spojení s dalšími právními předpisy a interpretačními postupy srozumitelně určit hypotézu příslušného přestupku, resp. element jeho protiprávnosti.
74. Ve zbytku žalobkyně setrvala na žalobní argumentaci.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

[V] Posouzení věci soudem

75. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
76. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, *soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*
77. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, *soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.*
78. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání, neboť žalobkyně s tím výslovně souhlasila a žalovaný se k výzvě soudu nevyjádřil.
79. Žalobkyně byla prvoinstančním rozhodnutím ve spojení s napadeným rozhodnutím uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS.
80. Podle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS se poskytovatel dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 11 odst. 1 poskytuje zdravotní služby neuvedené v oprávnění k poskytování zdravotních služeb.
81. Žaloba je důvodná.
82. Soud se nejprve zaměřil na legislativní rámec předmětné věci.
83. Rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně stojí především na třech normativních pilířích, kterými jsou ustanovení obsažená v § 10 odst. 3 a § 11 odst. 5 ZZS a v Příloze 2, oddílu 2.11.2 vyhlášky č. 92/2012 Sb. Z nich správní orgány dovozovaly, že v České republice *de facto* nikdy nemůže být plánované vedení fyziologického porodu porodní asistentkou ve vlastním sociálním prostředí rodičky kryto oprávněním k poskytování zdravotních služeb, a proto je namíste vyvodit odpovědnost za přestupek podle § 117 odst. 1 písm. a) ZZS spočívající v poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění.
84. Soud tento koncept neshledal správným.
85. Podle § 10 odst. 3 ZZS platí, že v rámci zdravotní péče poskytované ve vlastním sociálním prostředí pacienta *„lze vykonávat pouze takové zdravotní výkony, jejichž poskytnutí není podmíněno technickým a věcným vybavením nutným k jejich provedení ve zdravotnickém zařízení.“*
86. V § 11 odst. 5 ZZS se stanoví, že *„zdravotní služby mohou být poskytovány pouze ve zdravotnických zařízeních v místech uvedených v oprávnění k poskytování zdravotních služeb; to neplatí v případě zdravotní péče poskytované ve vlastním sociálním prostředí [...] V případě, že poskytovatel poskytuje pouze domácí péči, musí mít kontaktní pracoviště.“*
87. Příloha 2, část B., oddíl 2.11.2 vyhlášky č. 92/2012 Sb., nadepsaný „Pracoviště porodní asistentky, kde jsou vedeny fyziologické porody“, stanovuje parametry místnosti pro vedení porodu, vypočítává vybavení této místnosti a v závěru uvádí, že *„pokud není zajištěno provedení porodu císařským řezem nebo operace směřující k ukončení porodu ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče nejdéle do 15 minut od zjištění komplikace porodu, zřizuje se porodní sál splňující požadavky na vybavení uvedené v části II. bodě 1.8 přílohy č. 4 k této vyhlášce a vybavení pracoviště porodní asistentky se doplňuje o vybavení uvedené v části I. bodě 1.9 písmenech b), f), g) a u) a části II. bodě 1.18 písmenech a), b), e) a g) přílohy č. 4 k této vyhlášce.“*
88. Pro projednávanou věc je důležité i znění § 11 odst. 6 ZZS: *Zdravotnické zařízení musí být pro poskytování zdravotních služeb technicky a věcně vybaveno. Technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení musí odpovídat oborům, druhu a formě poskytované zdravotní péče a zdravotním službám podle § 2 odst. 2 písm. d) až f) a i). Požadavky na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení, týkající se stavebně technického, funkčního a dispozičního uspořádání prostor a vybavení vybranými zdravotnickými prostředky, jinými přístroji a zařízeními, na vybavení kontaktního pracoviště, a v případě lékařské péče poskytované v odloučeném oddělení vyjdeje léčiv i na místo poskytování péče, stanoví prováděcí právní předpis. Tímto nejsou dotčeny požadavky na zdravotnická zařízení podle jiných právních předpisů.*

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

89. Předně, gramatický výklad § 10 odst. 3 ZZS podle soudu umožňuje dospět i k jiným závěrům, než jaké přijaly správní orgány. Lze jej totiž vykládat tak, že podmínění provedení určitého zdravotního výkonu technickým a věcným vybavením je třeba hodnotit *ad hoc*, a to vzhledem k použité zákonné formulaci - „*poskytnutí*“ namísto „*poskytování*“.
90. Daný závěr lze podpořit i výkladem systematickým, resp. poukázáním na systémový nedostatek zákonné právní úpravy. Zdravotní výkony, jejichž poskytnutí je podmíněno technickým a věcným vybavením nutným k jejich provedení ve zdravotnickém zařízení, v zákoně nikde nejsou vyjmenovány, a to ani odkazem na jiný právní předpis, formou přílohy k zákonu či jakýmkoli jiným předvídaným způsobem. Otvírá se tudíž prostor pro to, aby se „proveditelnost“ zdravotního výkonu v domácím prostředí zkoumala v každém jednotlivém případě.
91. V poměrech souzeného případu to znamená, že žalobkyně byla oprávněna vést porody do té doby, než by u toho kterého porodu vyvstala potřeba provést výkon, jehož poskytnutí bylo podmíněno technickým a věcným vybavením nutným k jeho provedení ve zdravotnickém zařízení. Ve věci nicméně nebylo zpochybněno, že žalobkyně vedla porody fyziologické. Žalovaný tedy neoznačil žádný konkrétní zdravotní výkon provedený žalobkyní, který bylo nezbytně třeba provést ve zdravotnickém zařízení, resp. který byl podmíněn vybavením zdravotnického zařízení.
92. A dále, již podle názvu vyhlášky č. 92/2012 Sb., ale i jejího obsahu a rovněž rozsahu zákonného zmocnění (§ 11 odst. 6 a § 120 zákona o zdravotních službách), jde o požadavky kladené na pracoviště (a porodní asistentky) působící ve zdravotnických zařízeních. Z ničeho nevyplývá, proč by touto vyhláškou mělo být jakkoliv upraveno minimální technické a věcné vybavení pro péči poskytovanou ve vlastním sociálním prostředí rodičky. Rovněž není zřejmé, jak z požadavků na minimální vybavení zdravotnických zařízení lze dovodit, že toto vybavení je *a priori* potřeba pro všechny porody, popřípadě pro porody mimo zdravotnická zařízení (tam rozsah zmocnění k vydání vyhlášky ani nedosahuje).
93. Argumentační oblouk správních orgánů je přitom podle soudu neudržitelný z hlediska zákona o zdravotních službách i z hlediska ústavních principů České republiky. Ústavní pořádek České republiky stojí mj. na zásadě, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Pro uvedení tohoto principu v život je nezbytné, aby se recipienti právní úpravy mohli spoléhat na zákonný text. Lze uznat, že žalobkyně nebyla v postavení prostého jednotlivce, ale poskytovatelky zdravotních služeb. V takovém případě nemá plně svobodný prostor, ale mohla jednat pouze na základě svého oprávnění a odborné způsobilosti. Výše uvedená ústavní pravidla se přesto uplatní v tom smyslu, že v mezích svého oprávnění a odborné způsobilosti mohla žalobkyně činit veškeré zdravotní výkony, ledaže jí tyto výkony byly jednoznačně zakázány (srov. i důraz na zákonné podmínky a omezení v čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).
94. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou ministerstva na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněna. Kdyby soud přistoupil na výklad správních orgánů, aproboval by tím delegaci normotvorby ze zákonodárce na ministerstvo, již zákon o zdravotních službách vůbec nepředvídá.
95. Vyhláška č. 92/2012 Sb. byla přijata k provedení § 11 odst. 6 ZZS. Jako tam předvídaný právní předpis měla tudíž stanovit *požadavky na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení, týkající se stavebně technického, funkčního a dispozičního uspořádání prostor a vybavení vybranými zdravotnickými prostředky, jinými přístroji a zařízeními, na vybavení kontaktního pracoviště, a v případě lékárenské péče poskytované v odloučeném oddělení výdeje léčiv i na místo poskytování péče.*
96. Podle soudu je zcela legitimní, aby přístrojové vybavení, parametry místností z hlediska např. hygienických standardů, nezbytné nástroje, krycí materiál a podobně stanovila vyhláška, nikoliv zákon, neboť se jedná o odbornou otázku, která podléhá vývoji, jež by měli být s to sledovat především odborníci v řadách ministerstva a pružně na něj reagovat.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

97. Jenom z faktu, že vyhláška rozlišuje mezi pracovišti porodních asistentek, kde jsou vedeny fyziologické porody, a pracovišti, kde tyto porody vedeny nejsou, nelze nicméně vyvozovat, že poskytnutí porodní asistence při porodu je ve všech případech podmíněno veškerým technickým a věcným vybavením nutným k vybavení pracoviště pro vedení fyziologického porodu ve zdravotnickém zařízení. Je zde totiž množina fyziologických porodů bez komplikací a mezi nimi i pět fyziologických porodů, které byly předmětem přezkoumávaného přestupkového řízení. Ve vztahu k nim soud postrádá vysvětlení, proč by pro vedení takových porodů bylo nutné mít veškeré vybavení požadované vyhláškou č. 92/2012 Sb. Jakkoliv jde o otázku převážně odbornou, soud nepovažuje za pravděpodobné, že vedení fyziologického porodu je podmíněno veškerým vybavením uvedeným v této vyhlášce. Lze odkázat kupříkladu na přílohu č. 2 této vyhlášky, oddíl 2.11.2. písm. j), k) a m), podle nichž mezi minimální věcné vybavení patří i váha pro novorozence, měřidlo délky novorozence a zdroj medicijního kyslíku. Pokud by platil výklad § 10 odst. 3 ZZS zastávaný žalovaným, *ad absurdum* by to znamenalo, že fyziologický porod nelze vést ani bez medicijního kyslíku, váhy a měřidla délky novorozence. Takový závěr však odporuje prosté lidské zkušenosti, že porodit lze i bez medicijního kyslíku a bez znalosti přesné váhy a délky dítěte. Z povahy věci lze ostatně váhu a měřidlo délky použít až po vlastním porodu dítěte a bude tak činit spíše dětská sestra, nikoliv porodní asistentka vedoucí porod (srov. oddíl 2.11.2. přílohy č. 1 vyhlášky č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb).
98. Požadavky na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení je tak třeba chápat *stricto sensu*, tedy jako požadavky na minimální vybavení pracoviště, které musí být na tomto pracovišti dostupné pro případ odborné potřeby. To však neznamená, že toto vybavení je zároveň nutné pro poskytnutí každého jednotlivého zdravotního výkonu. Nejde o vybavení podmiňující tyto zdravotní výkony ve smyslu § 10 odst. 3 ZZS.
99. Jestliže zde tudíž máme odborně způsobilou porodní asistentku, která byla oprávněna sama, bez odborného dohledu a indikace, vést fyziologický porod [srov. § 6 odst. 2 větu první zákona o nelékařských zdravotnických povoláních a § 5 odst. 1 písm. f) Vyhlášky ZoN], pak je třeba na celou situaci nahlížet optikou toho, že žalobkyně hodlala asistovat u předpokládaných nekomplikovaných, fyziologických porodů, které jako takové vyhodnotila na základě anamnézy budoucích rodiček.
100. Rizika a možnost komplikací (včetně nutnosti operativního zásahu) sice musí mít porodní asistentka na paměti, nicméně to ji nediskvalifikuje z toho, aby šla k plánovanému fyziologickému porodu do domácího prostředí rodičky a vzala si za tím účelem s sebou vybavení, které považuje za nutné a nezbytné, a to i za tu cenu, že v domácím prostředí nevytvoří podmínky, které zcela odpovídají standardům zdravotnického zařízení. Ženy, které se rozhodnou pro variantu domácího porodu, se totiž „sterilního bezpečí“ zdravotnického zařízení dobrovolně vzdávají ve prospěch jiných statků a hodnot, jež jim dle jejich přesvědčení zdravotnická zařízení nenabízejí.
101. Nepřílehavá je dle názoru soudu i argumentace správních orgánů skrze soudní judikaturu. Prvoinstančním i napadeným rozhodnutím akcentovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3598/2014, se věcně netýkal možnosti/zákazu poskytovat v domácím prostředí zdravotní péči spočívající v péči o rodičku ve všech dobách porodních včetně vedení plánovaného fyziologického porodu, ale řešil otázku, zda může být neumožnění/nezajištění domácí porodní péče nesprávným úředním postupem (shodné otázky se Nejvyšší soud věnoval i v rozsudku ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5027/2014). Nejvyšší soud uzavřel, že „*stát neodpovídá za žalobkyni tvrženou újmu, neboť v posuzovaném případě nebyl ze strany státních orgánů shledán nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ani postup porušující unijní právo*“, a to proto, že, řečeno zjednodušeně, z legislativního procesu vzešla právní úprava není úředním postupem. Pokud se rozsudek ve věci sp. zn. 30 Cdo 3598/2014 vyslovil k tomu

(a v tom smyslu), že § 10 odst. 3 ZZS znemožňuje domácí porodní péči, bylo to vyjádření nad rámec předmětu řízení. Jediné, co mohl Nejvyšší soud v dané věci řešit, bylo, zda existuje výslovný zákonný příkaz zajistit domácí porodní péči (pak by přicházel do úvahy nesprávný úřední postup, protože by šlo o nedodržení zákonné povinnosti).

102. Žalovaný dále argumentoval rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), konkrétně rozhodnutím ve věci stížností Šárky Dubské a Alexandry Krejzové (stížnosti č. 28859/11 a č. 28473/12), kterýžto soud dospěl dle žalovaného k závěru, že „*česká právní úprava neumožňující péči porodní asistentky při domácím porodu neporušuje právo dotčených žen na respektování soukromého a rodinného života.*“
103. Ano, ESLP v závěru svého rozhodnutí konstatoval mj. toto: „*35. Závěrem konstatujeme, že model jedné varianty porodu předvídaný v dotčené právní úpravě České republiky, který nastávajícím matkám nenabízí jinou možnost než porodit v nemocnici, je sám o sobě s ohledem na článek 8 Úmluvy problematický. Bránit porodním asistentkám v asistenci stěžovatelkám u domácího porodu – tím spíše když se jedná o „nízkorizikové“ těhotenství u žen, které nebyly prvoroďičky – nelze dle našeho názoru v demokratické společnosti zdůvodnit žádným přesvědčivým tvrzením poukazujícím na veřejné zdraví.*“ Nicméně, ESLP nemá pravomoc vykládat národní (zde českou) zákonnou, natož podzákonnou úpravu. Pro jeho rozhodnutí je obsah domácí úpravy základním, do značné míry spíše faktickým východiskem a následně se vyjadřuje k tomu, zda podoba a smysl, v jakém ESLP onu úpravu chápe, je/není porušením Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jediný závěr, který by mohly správní orgány v dané věci učinit v souvislosti s jimi citovaným rozhodnutím ESLP, byl, že úprava ZZS, tak jak ji vnímá ESLP, není v rozporu s Úmluvou.
104. Nad rámec argumentace správních orgánů obou stupňů skrze judikaturu soud konstatuje, že je mu známo, že Ústavní soud v odůvodnění nálezu ze dne 24. 11. 2021, sp. zn. II. ÚS 1238/21 (bod 58) mj. vyjevil, že „*současná právní úprava neumožňuje žádné porodní asistentce na celém území České republiky ženy během fyziologického porodu doma provázet.*“ Z jediné věty vyřčené v odůvodnění rozhodnutí, které se nadto rovněž netýkalo možnosti/zákazu poskytovat v domácím prostředí zdravotní péči spočívající ve vedení plánovaného fyziologického porodu, ale procesní otázky postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 soudního řádu správního, však nelze podle názoru soudu dovozovat úmysl Ústavního soudu závazně se vyjádřit k tomu, zda ze zákonné úpravy vyplývá nemožnost poskytovat v domácím prostředí zdravotní péči zahrnující i vedení plánovaného fyziologického porodu. Podobně jako v případě výše zmíněného rozhodnutí ESLP jde o východisko, které samo o sobě Ústavní soud svému přezkumu nepodrobil. *Obiter dictum* pak (krajský) soud rovněž připomíná nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 4457/12, kterým byla zrušena celkem tři rozhodnutí soudů (rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 3, usnesení Městského soudu v Praze a usnesení Nejvyššího soudu) ve věci, kdy byla porodní asistentka shledána vinnou z trestného činu ublížení na zdraví podle § 224 odst. 1 a 2 trestního zákona a byla odsouzena k podmíněnému trestu odnětí svobody. Ústavní soud v odkazovaném nálezu konstatoval, že „*nelze zajisté vyloučit, že i klidně probíhající fyziologický porod se může rychle změnit; předpokládat všechny možnosti a reagovat na ně v poměrně značném předstihu by de facto muselo vést k naprostému vyloučení možnosti tzv. domácích porodů.*“ Zároveň však připomenul, že „*moderní demokratický a právní stát je založen na ochraně individuální a nedotknutelné svobody, jejíž vymezení úzce souvisí s důstojností člověka. Tato svoboda, jejíž součástí je i svoboda v osobních věcech, které člověk činí, je doprovázena určitou mírou přijatelného rizika. Právo na svobodnou volbu místa a způsobu porodu - z hlediska rodičů - je limitováno jen zájmem na bezpečném porodu a zdraví dítěte, tento zájem však nelze vykládat jako jednoznačnou preferenci porodů ve zdravotnických zařízeních.*“
105. Lze tedy shrnout, že dosavadní rozhodovací praxe řešila především to, zda se jedná o nesprávný úřední postup, pokud stát nezajistí rodičkám asistenci porodní asistentky při porodu ve vlastním sociálním prostředí, a zde soud nemůže nic vytknout klíčové premise, že přijetí zákonů určitého znění ve své podstatě nemůže být nesprávným úředním postupem. Soud dokonce sdílí i přesvědčení, že jsou namísto odborné diskuze a snaha o jednoznačnou právní úpravu na základě

iniciativ z vnějšku. Projednávaný případ se nicméně zásadně odlišuje od dosavadních kauz, o nichž má soud povědomí, neboť se poprvé jedná o přestupkové postižení takové činnosti porodní asistentky, nadto v situaci, kdy, na rozdíl od případů řešených trestními soudy (viz výše), všechny správním orgánem „postihované“ porody proběhly bez komplikací.

106. Výrazným dělicím bodem je tedy ta skutečnost, že žalobkyni, porodní asistentce, byla uložena sankce za činění toho, k čemu je obecně oprávněna a co jí specificky nebylo zakázáno – poskytování zdravotní péče rodícím ženám a vedení fyziologického porodu, a to bez jakýchkoli negativních zdravotních následků pro rodičky a novorozence.
107. V oblasti správního trestání je přitom třeba důsledně dbát na to, aby sankce byly ukládány toliko za jednání, jež je v rozporu s jednoznačně stanovenými povinnostmi. Soud chápe *ratio* právního názoru správních orgánů, nicméně nemůže se s ním ztotožnit. Právní úprava totiž nepředstavuje dostatečný podklad pro přestupkovou odpovědnost žalobkyně. Je rozdíl mezi situací, kdy odvozená normotvorba toliko rozvádí, jaké jsou technické a věcné požadavky (v dané oblasti), a stavem, kdy stanoví, v jakých případech a k čemu je technické a věcné zajištění nezbytné. Druhý jmenovaný stav, ke kterému inklinují správní orgány, však v zákoně o zdravotních službách svůj odraz nenašel.
108. Soud tedy shrnuje, že právní úprava obsažená v § 10 odst. 3 a § 11 odst. 5 ZZS a v Příloze 2, oddílu 2.11.2 vyhlášky č. 92/2012 Sb. neumožňuje učinit závěr o odpovědnosti žalobkyně za přestupek spočívající v poskytnutí zdravotních služeb, ke kterým žalobkyně nedisponovala příslušným oprávněním. Oproti výkladu správních orgánů soud shora představil rovnocenný konkurenční výklad, podle něhož jestliže žalobkyně jinak disponuje oprávněním k poskytování služeb porodní asistence ve vlastním sociálním prostředí pacientek, podmíněnost poskytnutí zdravotního výkonu technickým a věcným vybavením je třeba posuzovat případ od případu. Soud přitom svoji interpretaci považuje za ústavně konformní.
109. U pěti fyziologických porodů, za jejichž vedení ve vlastním sociálním prostředí rodiček byla žalobkyně sankcionována, správní orgány nezjistily ani neprokázaly, že by žalobkyně některým nezbytným vybavením nedisponovala, a proto bylo v rozporu se zákonem, pokud žalobkyni shledaly vinnou ze spáchání přestupku a uložily jí sankci pokuty.
110. Protože již samotné podřazení jednání žalobkyně pod skutkovou podstatu přestupku postrádalo právní oporu, nezabýval se soud dalšími žalobními námitkami a napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. (78 odst. 4 s. ř. s.). Názorem vysloveným soudem je správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[VI] Náklady řízení

111. Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 15 342 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále z odměny advokáta za tři úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100,- Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300,- Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů. Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a podání repliky.
112. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 2 142 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
113. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 19. 12. 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.