

ZUZANA
CANDIGLIOTA
ADVOKÁTKA

Obvodní soud pro Prahu 2
Francouzská 808/19
120 00 Praha 2

V Brně dne 19. 1. 2023

Žalobkyně: Bc. [REDACTED] nar. [REDACTED]

tr. bytem [REDACTED]

s místem podnikání tamtéž, IČO [REDACTED]

Zastoupena: Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, 602 00 Brno

Žalovaná: Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví ČR

se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

Žaloba o náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem (dle zákona č. 82/1998 Sb.)

Přílohy:

- plná moc
- uplatnění nároku ze dne 5. 7. 2022
- informace Ministerstva zdravotnictví o přijetí nároku ze dne 11. 7. 2022
- rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 20. 1. 2022, č. j. MZDR 14603/2021-2/PRO

ZUZANA CANDIGLIOTA | ADVOKÁTKA

IČ 03746933 | datová schránka by2wpca
Reg. číslo České advokátní komory 16127
Bankovní spojení 2200755319/2010

Burešova 615/6
602 00 Brno
Česká republika

+420 607 005 043
advokatka@candigliota.cz
www.candigliota.cz

I. Úvod

Žalobkyně před podáním žaloby uplatnila svůj nárok z důvodu nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce správního řízení u Ministerstva zdravotnictví dne 5. 7. 2022. V reakci na to jí byla ministerstvem doručena informace o přijetí nároku na přiznání náhrady újmy podle zák. č. 82/1998 Sb. ze dne 11. 7. 2022, č. j. MZDR 20502/2022-3/PRO. Do dnešního dne jí však nebylo doručeno vyrozumění ohledně posouzení jejího nároku.

Uplatněný nárok se týká správního řízení vedeného proti žalobkyni v prvním stupni u Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru zdravotnictví, sp. zn. SZ_023785/2018/KUSK, a u Ministerstva zdravotnictví ČR jako správního orgánu druhého stupně, č. j. MZDR 36368/2018-2/PRO a č. j. MZDR 14603/2021-2/PRO, ve kterém byla obviněna ze spáchání přestupků podle § 117 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. e) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách. Spisy těchto správních řízení žalobkyně navrhuje jako důkaz.

Uvedené řízení bylo zahájeno oznámením citovaného správního orgánu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 023785/2018/KUSK, o zahájení přestupkového řízení a definitivně bylo skončeno až rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 20. 1. 2022, č. j. MZDR 14603/2021-2/PRO, kdy bylo posledně vydané rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a řízení bylo zastaveno. Přestupkové správní řízení tak trvalo takřka 4 roky.

Daným postupem bylo porušeno základní právo žalobkyně na projednání věci v přiměřené době zaručené čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 věta první Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

Žalobkyně tak požaduje za uvedený nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 a § 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „Odpšk“), přiznání zadostiučinění v penězích, neboť nemajetkovou újmu není možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva se nejeví jako dostačující.

II. Popis události

Žalobkyně je porodní asistentkou pracující jako osoba samostatně výdělečně činná. Dne 25. 2. 2017 byla v místě jejího podnikání provedena kontrola, ze které byl dne 10. 4. 2017 vyhotoven protokol o kontrole, č. j. 046569/2017/KUSK. V návaznosti na zjištěná dílčí pochybení zaslala žalobkyně dne 10. 5. 2017 vyjádření účastníka k protokolu z kontroly a zprávu o odstranění zjištěných nedostatků.

Krajský úřad Středočeského kraje, Odbor zdravotnictví (dále jen „krajský úřad“), následně oznámením ze dne 13. 2. 2018, č. j. 023785/2018/KUSK, zahájil přestupkové řízení pro spáchání přestupků podle § 117 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. e) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách (dále jen „ZoZS“). Přestupky měly zjednodušeně řečeno spočívat v poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění k poskytování zdravotních služeb (účast a poskytování péče během fyziologického porodu ve vlastním sociálním prostředí rodičky) a v porušení povinnosti řádně vést nebo uchovávat zdravotnickou dokumentaci nebo nakládat se zdravotnickou dokumentací (nedostatečné nebo nečitelné vyplňování zdravotnické dokumentace).

Na základě provedeného dokazování vydal krajský úřad dne 26. 6. 2018 rozhodnutí č. j. 083196/2018/KUSK, sp. zn. SZ_023785/2018/KUSK, kterým uznal žalobkyni vinnou ze spáchání citovaných přestupků a uložil jí pokutu ve výši 120.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně dne 20. 7. 2018 blanketně odvolala, kdy toto své odvolání podáními ze dne 12. a 23. 8. 2018 doplnila.

Rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví ČR (dále jen „MZČR“) ze dne 7. 11. 2018, č. j. MZDR 36368/2018-2/PRO, bylo napadené rozhodnutí krajského úřadu zrušeno a věc se mu vrátila k novému projednání. Napadené rozhodnutí bylo prohlášeno za nezákonné pro nedostatek důvodů a za nepřezkoumatelné pro nedostatečné dokazování a zjištění skutkového stavu. Zároveň MZČR vytklo chybějící úvahy vedoucí k vyvozeným právním závěrům a určení výše správního trestu.

Z důvodu nečinnosti byla žalobkyně následně nucena dne 21. 11. 2019 podat stížnost na průtahy s odůvodněním, že poslední výslech svědka proběhl v květnu 2019, kdy se od té doby v řízení nic nedělo. Současně upozornila na § 94 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „z. o odpovědnosti a řízení o nich“), který k vydání rozhodnutí v přestupkovém řízení stanovuje lhůtu 60 dnů, což bylo v daném případně překročeno. Žalobkyně přitom nebyla vyrozuměna o tom, že by snad došlo k oficiálnímu prodloužení této lhůty. Upozorněno bylo i na to, že se vedené řízení negativně promítá v její osobní sféře.

Teprve dne 10. 1. 2020 vydal krajský úřad oznámení o ukončení dokazování, č. j. 005329/2020/KUSK, sp. zn. SZ_023785/2018/KUSK, a to spolu s vyrozuměním o změně skutkového posouzení přestupku. Následně bylo až dne 31. 1. 2020 žalobkyni doručeno vyřízení stížnosti od krajského úřadu s datem vyřízení 20. 1. 2020, kde bylo uvedeno, že krajský úřad obdržel zrušující rozhodnutí teprve dne 4. 1. 2019, že je věc složitá, a proto dne 17. 3. 2019 požádal krajský úřad MZČR o vyjasnění některých nejasných bodů, kdy toto stanovisko bylo obdrženo až dne 2. 1. 2020. Bylo uvedeno, že v dohledné době bude ve věci rozhodnuto.

Dne 19. 8. 2020 musela žalobkyně podat další stížnost na průtahy spolu s žádostí o zaslání podkladů, neboť rozhodnutí nebylo stále vydáno. Znovu bylo poukázáno na zákonnou 60denní lhůtu pro vydání rozhodnutí dle § 94 z. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s tím, že tato lhůta stále nebyla nikterak prodloužena. Poukázáno bylo i na porušení zásad dle § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), který stanovuje správním orgánům povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Zmíněno bylo i to, že právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, resp. právo na vyřízení věci v přiměřené lhůtě, je integrální součástí práva na spravedlivý proces a že jednotlivec v žádném případě nemůže doplácet na to, že daná problematika byla pro orgány v té době nová či obtížně zhodnotitelná. Žalobkyně dále znovu zopakovala i negativní důsledky z vedeného přestupkového řízení, kdy se dané negativně promítalo v její osobní sféře, osobním a profesním životě – zejména z hlediska pokračující nejistoty (např. naplánování profesního života) a s tím souvisejícího dlouhodobého stresu s hrozící vysokou pokutou.

Krajský úřad poté vydal slibované rozhodnutí až dne 14. 10. 2020, č. j. 146256/2020/KUSK, sp. zn. SZ_023785/2018/KUSK, kdy opětovně uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 117 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. e) ZoZS. Výše pokuty se změnila na částku 80.000 Kč. Povinnost žalobkyně uhradit náklady správního řízení zůstala nezměněna, a to ve výši 1.000 Kč.

Dne 22. 10. 2020 pak přišlo žalobkyni i vyrozumění o vyřízení stížnosti na průtahy označené datem 16. 10. 2020, č. j. 114964/2020/KUSK, sp. zn. SZ_114964/2020/KUSK, kdy byla stížnost označena za důvodnou. Krajský úřad nespороval skutečnost uváděné zákonné lhůty k vydání rozhodnutí, a to, že průtahy v řízení se mohou negativně promítnout do osobnostní sféry účastníka řízení, nicméně omlouval daný stav složitostí věci, čekáním na stanovisko MZČR a zahlcením agendy spojené s covid-19.

Proti tomuto novému rozhodnutí krajského úřadu podala žalobkyně dne 29. 10. 2020 blanketní odvolání, které doplnila dne 30. 11. 2020. I v tomto případě ale musela dne 4. 1. 2022 podat stížnost na průtahy, tentokrát k rozhodujícímu správnímu orgánu druhé stupně – tj. k MZČR.

Rozhodnutí MZČR o odvolání bylo vydáno dne 20. 1. 2022, č. j. MZDR 14603/2021-2/PRO (žalobkyni doručeno následujícího dne 21. 1. 2022), s výsledkem, že se napadené rozhodnutí krajského úřadu ruší a řízení se zastavuje. MZČR jako odvolací správní orgán uvedlo nezákonnost napadeného rozhodnutí krajského úřadu, neboť objektivní promlčecí lhůta 3 let ode dne spáchání přestupku již dávno uplynula – pro jeden přestupek skončila lhůta dne 14. 2. 2020 a pro druhý dne 1. 3. 2020, kdy krajský úřad vydal napadené rozhodnutí až dne 14. 10. 2020. Oba přestupky tak byly v době vydání rozhodnutí dávno promlčeny.

Posléze bylo dne 22. 2. 2022 žalobkyni od MZČR doručeno i vyřízení její stížnosti na průtahy datované dnem 21. 2. 2022, č. j. MZDR 14603/2021-4/PRO, s výsledkem, že daná stížnost byla důvodná. MZČR se za dané omluvilo a uvedlo, že má jeho pověřený útvar podstav a velké množství agendy.

III. Argumentace

Ze soudní judikatury vyplývá, že i účastník správního (přestupkového) řízení má právo na vyřízení věci v přiměřené době, které je součástí základního práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 6 odst. 1 věta první Úmluvy ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny. To zejména proto, že na obviněného v přestupkovém řízení lze dle čl. 6 odst. 1 věta první Úmluvy analogicky nahlížet jako na obviněného v trestním řízení.¹ Zároveň bylo judikaturou dovozeno, že existence navazujícího soudního řízení není k uplatnění nároku dle Odpšk třeba.²

Přestupkové řízení v případě žalobkyně trvalo od vydání oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 13. 12. 2018, č. j. 023785/2018/KUSK, do dne konečného zastavení řízení rozhodnutím MZČR ze dne 20. 1. 2022, č. j. MZDR 14603/2021-2/PRO, doručeno žalobkyni dne 21. 1. 2022, bezmála 4 roky – konkrétně 1438 dnů. Taková délka není pro přestupkové řízení rozhodně přiměřená, a to mj. právě i s ohledem na § 6 odst. 1 s. ř. a § 94 z. o přestupcích a řízení o nich. Nehledě na to, že žalobkyně musela vydání správních rozhodnutí opakovaně urgovat podáváním stížností na průtahy, a to jak vůči krajskému úřadu, tak posléze i vůči MZČR. Jen na okraj připomínáme, že kupříkladu krajský úřad o těchto stížnostech rozhodoval na samém okraji stanovené 60denní lhůty dle § 175 odst. 5 s. ř. (v prvním případě poslední den této lhůty a v druhém případě tři dny před koncem lhůty) – krajský úřad se tedy jen o kousek vyhnul průtahům i v řízeních o stížnostech na průtahy.

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39 nebo ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115.

² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020, č. j. 31 Cdo 2402/2020-292.

Veškeré žalobkyní podané stížnosti na průtahy přitom byly pověřenými správními orgány uznány za důvodné. Pokud však například MZČR ve svém vyřízení stížnosti ze dne 21. 2. 2022, č. j. MZDR 14603/2021-4/PRO, uvádí, že důvodem vzniku průtahů na jeho straně byla mj. složitost věci a rozsáhlost spisu, nejsou tyto důvody relevantní. Po posledním odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 14. 10. 2020, č. j. 146256/2020/KUSK, sp. zn. SZ_023785/2018/KUSK, se totiž MZČR již nezabývalo meritem sporu (naplněním skutkových podstat namítaných přestupků), ale nakonec pouze otázkou promlčení, které bylo zkoumáno jako první a jediné. Ostatně i samo MZČR proto ve svém zrušujícím rozhodnutí uvedlo, že se ostatními námitkami žalobkyně uplatněnými v odvolání nezabývalo. Rozhodně tak nelze minimálně poslední průtahy na straně MZČR omluvit složitostí a rozsáhlostí věci.

Jednotlivec navíc v žádném případě nemůže doplácet na to, že daná problematika byla pro správní orgány v dané době nová či obtížně zhodnotitelná.³ Naopak je to stát, kdo má zajistit dostatečné personální a materiální podmínky pro včasné rozhodování.

Za daný stav se navíc žalobkyně doposud omluvilo pouze MZČR, nikoli krajský úřad. Ani danou omluvu však žalobkyně nepovažuje za dostatečnou a požaduje níže uvedené finanční zadostiučinění, kdy ani samotné konstatování porušení práva není dostatečným zadostiučiněním. Navíc jak k institutu omluvy uvedl i Nejvyšší soud „... omluva je projevem slušnosti, a stát, způsobil-li újmu, by se za ni měl omluvit i nad rámec výslovného požadavku poškozeného ...“.⁴ Samotná omluva, navíc pouze jednoho ze dvou zúčastněných správních orgánů, tak nemůže ničeho vyřešit.

Základní částka

Podle metodiky občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, je přiměřená výše zadostiučinění za 1 rok nepřiměřeně dlouhého řízení v rozmezí 15.000-20.000,- Kč. Průměrná mzda přitom byla v roce 2011 ve výši 24.319,- Kč⁵, přičemž v prvním čtvrtletí roku 2022, kdy byl zásah de facto ukončen a ve kterém žalobkyně zadostiučinění požaduje, činila průměrná mzda částku ve výši 37.929,- Kč.⁶ To je navýšení o více jak 50 %. Nemluvě o změně cenové hladiny a inflaci, která je dnes s rokem 2011 nesrovnatelná.⁷ Proto je třeba za základní částku zadostiučinění za 1 rok řízení považovat právě částku 20.000,- Kč, která fakticky nevybočuje ze stanoveného maximálního mantinelu. Vyjdeme-li z úvahy Nejvyššího soudu, že každé řízení nějakou dobu trvá, a proto se za první dva roky přiznává pouze polovina základní částky, jde v případě stěžovatelky po 4 letech o základní částku ve výši 60.000,- Kč.

Procentuální opravy

Dále je však s ohledem na § 31a odst. 3 Odpšk nutno brát v úvahu i další okolnosti konkrétního případu, které se použijí jako tzv. procentuální opravy základní částky.

Lze proto obecně konstatovat, že věc byla v případě přestupku dle § 117 odst. 1 písm. a) ZoZS poměrně složitá, a proto může dojít ke snížení základní částky až o 30 %. Nikoliv však více, neboť právní složitost posouzení druhého přestupku dle § 117 odst. 3 písm. e) ZoZS byla vcelku banální. Nelze přehlédnout ani

³ Obdobně odst. 30 nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 2859/09.

⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2016, č. j. 30 Cdo 4776/2014-152.

⁵ Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2011-eklbwslk02>.

⁶ Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/prumerne-mzdy-1-ctvrtleti-2022>.

⁷ Na nutnost zohlednění cenové úrovně nebo výše průměrné mzdy v rámci určování přiměřeného zadostiučinění nepřímo upozornil rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1747/2014, Rc 67/2016.

skutečnost, že krajský úřad zažádal o vysvětlující stanovisko MZČR až s dvouměsíčním zpožděním – žádostí ze dne 17. 3. 2019 – neboť měl zrušující rozhodnutí k dispozici již od 4. 1. 2019. Okrajově pak žalobkyně poukazuje na to, že ona obdržela zrušující rozhodnutí MZČR ze dne 7. 11. 2018, č. j. MZDR 36368/2018-2/PRO, již dne 13. 11. 2018, nikoli až v lednu následujícího roku, jak se údajně stalo v případě krajského úřadu.⁸

Žalobkyně se přitom na nepřiměřené délce řízení významněji nepodílela. Je pravdou, že v jednom případě žádala k písemnému vyjádření delší lhůtu (čemuž bylo vyhověno) a odvolání byla o podrobnou argumentaci doplňována až následně. Nelze však přehlédnout, že samotný krajský úřad ani v jednom případě nedodržel lhůtu dle § 94 z. o přestupcích a řízení o nich, žalobkyni nikdy sám o sobě neuvědomil o důvodech průtahů, a naopak to musela být sama žalobkyně, kdo věc opakovaně urgoval stížnostmi na průtahy. Jak naznačeno výše, oprávněnost těchto stížností krajský úřad nikdy nesporel (byly shledány za důvodné), přičemž jejich vyřízení bylo činěno vždy až na samém konci zákonné 60denní lhůty. Urgovat pak musela žalobkyně i poslední odvolací řízení před MZČR, kdy i zde byla stížnost uznána za důvodnou. Rozhodně pak nelze dávat žalobkyni k tíži uplatnění opravných prostředků formou odvolání, kterým bylo ze strany MZČR vždy vyhověno. Z těchto důvodů lze přistoupit k navýšení základní částky alespoň o 30 %.

Vzhledem k tomu, že věc byla rozhodována na dvou stupních správní soustavy, lze uvažovat o snížení částky o 10 %.

Jak však žalobkyně ve svých stížnostech na průtahy opakovaně uváděla, řízení pro ni mělo značný význam. Šlo o situaci, kdy byla obviněna za poskytování jinak prospěšné, bezchybné a klientkami vyžádané péče, při které nebyl nikdy (ani v jednom ze zrušených rozhodnutí) konstatován postup *non lege artis* či újma na zdraví rodičky nebo novorozence, tudíž zjevně nebyla naplněna materiální stránka přestupku, protože jednání žalobkyně nebylo nijak společensky škodlivé, ale naopak bylo prospěšné. Vzhledem k doloženým majetkovým a výtěžkovým poměrům pro ni navíc měly obě později „zrušené“ správní pokuty takřka likvidační charakter – dle doloženého daňového přiznání činil její zisk za rok 2017 kupříkladu jen cca ████████ Kč. Řízení se tak negativně promítalo v její osobnostní sféře, osobním a profesním životě, kdy ji kupříkladu omezovalo v plánování svého profesního života, snižovalo její profesní čest a v důsledku hrozící enormní finanční pokuty způsobovalo i stres a psychickou zátěž o budoucí životní existenci. Zároveň tím byla žalobkyně nepřímo odrazována od výkonu své profese porodní asistentky v plném rozsahu, kdy stát naopak podobné služby rodičkám neposkytoval, přestože je po nich poptávka a jsou prospěšné a přispívají k ochraně života a zdraví nejen rodiček, ale i novorozenců. Po celou dobu byla žalobkyně držena v pocitu nejistoty ohledně svých práv a povinností. Proto je třeba přistoupit k navýšení o 30 %.

Celkově by se tak základní částka měla navýšit o 20 %, tj. na částku 72.000,- Kč.

⁸ Nutno upozornit, že krajský úřad i MZČR ve svých písemných dokumentech píšou o jiném zrušujícím rozhodnutí MZČR, a to o rozhodnutí až ze dne 16. 11. 2018, č. j. MZDR 36368/2018-3/PRO. Takové rozhodnutí však nebylo žalobkyni (pokud známo) zasláno, a proto disponuje pouze zrušujícím rozhodnutím ze dne 7. 11. 2018, č. j. MZDR 36368/2018-2/PRO.

IV. Návrh

Žalobkyně navrhuje, aby soud vydal tento rozsudek:

- I. Žalovaná je povinna uhradit žalobkyni na náhradě nemajetkové újmy v penězích částku ve výši 72.000,- Kč do 15 dnů od právní moci rozsudku.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni do 15 dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení.

Bc. [REDACTED]

zastoupena

Zuzanou Candigliota, advokátkou