



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Pfizer, spol. s r.o.**, IČ: 492 44 809, se sídlem Stroupežnického 17, 150 00 Praha 5, zastoupeného JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou, se sídlem Křenova 438/7, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, 128 01 Praha 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 26. 2. 2015, č. j. 8 Ad 10/2010 - 59,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jany Marečkové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 15. 3. 2010, č. j. MZDR8102/2010 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) ze dne 29. 12. 2009, č. j. SUKLS153754/2009 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). V prvostupňovém rozhodnutí Ústav rozhodl ve věci změny výše a podmínek úhrady léčivých přípravků v zásadě terapeuticky zaměnitelných s léčivými přípravky náležejícími do referenční skupiny č. 87/1 - léčiva k terapii Alzheimerovy choroby, p.o. a transderm. aplikace tak, že v souladu s § 39c odst. 2 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) stanovil pro referenční skupinu č. 87/1 základní úhradu ve výši 38,60 Kč za obvyklou terapeutickou denní dávku (výrok č. 1) a dále rozhodl o výši a podmínkách úhrady jednotlivých léčivých přípravků (výroky č. 2 až č. 38), z nichž výroky č. 7 a č. 8 se týkaly léčivých přípravků žalobce ARICEPT 10 mg, por tbl flm, 28x10 mg, kód SÚKL 16459 a ARICEPT 5 mg, por tbl flm, 28x5 mg, kód SÚKL 16458.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 26. 2. 2015, č. j. 8 Ad 10/2010 – 59, žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Vypořádal všechny uplatněné žalobní námitky, z nichž některé shledal důvodnými. Předně přisvědčil námitce žalobce týkající se nesprávně zvoleného nejméně nákladného přípravku Ubretid 5 mg tbl 50x5mg (dále jen „Ubretid“), jakož i nesprávného zařazení toho přípravku mezi léčivé přípravky používané při léčení Alzheimerovy choroby. Poukázal na skutečnost, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s tím, zda plně hrazený přípravek Syntostigmin por tbl nob 20x15 mg B, kód: 0053940 (dále jen „Syntostigmin“), který označil jako náhradu za přípravek Ubretid (který nebyl shledán žalovaným jako plně hrazený), splňuje požadavky na jeho zařazení mezi léčivé přípravky, které jsou užívány k léčbě Alzheimerovy choroby. Argumentaci k této otázce podle městského soudu vyjádřil žalovaný teprve ve vyjádření žalobě. To však považoval městský soud za nedostatečné a s poukazem na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 4 Ads 152/2011 – 62, uzavřel, že nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nelze dodatečně zhojit podrobnějším rozbohem a pozdějším uvedením důvodů vedoucím k vydání správního rozhodnutí teprve v řízení před soudem.

Městský soud přisvědčil i žalobní námitce, která se týkala použití nesprávné sazby daně z přidané hodnoty při kalkulaci výše úhrady léčivého přípravku. Dovodil, že Ústav zohlednil sazbu daně z přidané hodnoty platnou a účinnou v době, kdy rozhodoval (29. 12. 2009), tj. ve výši 9 %, avšak nepřihlédl k tomu, že v době, kdy bude jeho rozhodnutí vykonatelné (po 1. 1. 2010), již bude platná jiná sazba daně z přidané hodnoty, a to ve výši 10 %, v důsledku změny v právní úpravě týkající se uvedené daně. Přinejmenším měl ke změně výše sazby daně z přidané hodnoty přihlédnout žalovaný, který rozhodoval v odvolacím řízení, jelikož tato námitka byla žalobcem v odvolání uplatněna a žalovaný rozhodoval v době, kdy nová sazba daně z přidané hodnoty byla platnou a účinnou ve změněné výši 10 %. Městský soud zdůraznil, že odvolací řízení tvoří s řízením před správním orgánem prvního stupně jeden celek a odvolací orgán, tedy žalovaný, proto nemůže vycházet jen z právního stavu v době vydání prvostupňového rozhodnutí, zejména pokud jsou práva a povinnosti správními rozhodnutími vydanými v této věci zakládána do budoucna. Ve svých závěrech se opřel i o identické názory Městského soudu v Praze obsažené v rozsudku ze dne 13. 5. 2013, č. j. 10 Ad 20/2010 - 78.

Nakonec shledal důvodnou i námitku, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal s tím, že Ústav v prvostupňovém rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) neuvedl, jak vypořádal námitky účastníků řízení, které tito ve správním řízení uplatnili. Námitky přitom vznesli žalobce a společnosti Novartis s.r.o. a KRKA d.d. Ústav však v prvostupňovém rozhodnutí uzavřel, že žádný z účastníků řízení se nevyjádřil ve lhůtě, v níž mohl dle § 39g odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění navrhnout důkazy a činit jiné návrhy. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto vadu nenapravit, nýbrž pouze konstatoval, že sice v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí došlo k vypořádání pouze části námitek, avšak Ústav se ke všem námitkám vyjádřil v závěrečné hodnotící zprávě a tudíž tato vada nemohla mít žádný vliv na správnost ani zákonnost rozhodnutí. Tento závěr žalovaného nepovažoval městský soud za dostačující. Podle městského soudu měl žalovaný konkrétně odůvodnit, které námitky byly vypořádány a které nikoliv tak, aby bylo možno posoudit, zda uvedená vada prvostupňového rozhodnutí, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí připustil, mohla ovlivnit zákonnost a správnost prvostupňového rozhodnutí.

pokračování

Shora označený rozsudek městského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá kasační stížností s poukazem na kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení napadeného rozhodnutí jako nepřezkoumatelného pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel poukazuje na nesprávné závěry městského soudu ve vztahu k léčivému přípravku Syntostigmin, který stěžovatel určil jako plně hrazený léčivý přípravek ve skupině léčivých látek č. 228 - Parasympatimometika ze skupiny inhibitorů cholinesterázy, p.o., přílohy 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění (dále jen „skupina č. 228“), namísto léčivého přípravku určeného Ústavem Ubretid, jakož i na nesprávné závěry o tom, že se v napadeném rozhodnutí nedostatečně vypořádal s tím, že léčivý přípravek Syntostigmin nepatří do okruhu léčivých přípravků používaných při léčbě Alzheimerovy choroby.

Poukazuje na skutečnost, že výše úhrady léčivého přípravku v dané referenční skupině byla stanovena podle § 39c odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění, tj. na základě vnější cenové reference. Naopak stanovení základní úhrady podle § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, kterého se v žalobě dovolával žalobce, se provede, pouze pokud není v některé ze skupin léčivých látek uvedených v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění alespoň jeden léčivý přípravek plně hrazen. V daném případě však uvedená podmínka pro aplikaci § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění nebyla splněna, jelikož ve skupině č. 228 byl stěžovatelem nalezen plně hrazený léčivý přípravek Syntostigmin. Ten také stěžovatel označil v napadeném rozhodnutí jako plně hrazený namísto Ústavem nesprávně určeného nejméně nákladného přípravku Ubretid. Na správnost závěrů Ústavu obsažených v prvostupňovém rozhodnutí to však vliv nemělo. Stěžovatel odkazuje na stranu 34 a 35 napadeného rozhodnutí, kde vyjádřil svůj názor na plně hrazený přípravek Syntostigmin zařazený ve skupině č. 228, proto nesouhlasí s výtkou městského soudu, že odůvodnění závěru o tom, že uvedený léčivý přípravek spadá do skupiny č. 228, uvedl až ve vyjádření k žalobě, nikoliv již v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel rozporuje i závěr městského soudu, že se v napadeném rozhodnutí nevypořádal se vztahem léčivého prostředku Syntostigmin k léčbě Alzheimerovy choroby. Poukazuje na stranu 33 odůvodnění napadeného rozhodnutí, z něhož cituje: „*Členění léčivých látek do skupin přílohy č. 2 nemusí odpovídat členění do referenčních skupin a nelze je ani s referenčními skupinami zaměňovat. Tedy jednotlivé léčivé přípravky zařazené do určité skupiny přílohy č. 2 nemusí být v zásadě terapeuticky zaměnitelné a s obdobným klinickým účinkem.*“ Z uvedeného plyne, že do jedné skupiny léčivých látek dle přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění mohou být zařazeny léčivé přípravky náležející do různých referenčních skupin. V daném případě léčivé přípravky zařazené v referenční skupině č. 87/1 (k terapii Alzheimerovy choroby), mohou být zařazené ve skupině č. 228 i s terapeuticky odlišnými léčivými přípravky (k terapii uvedené choroby nesloužící). To je právě případ léčivého přípravku Syntostigmin. Ten je plně hrazeným ve skupině č. 228, avšak neužívá se k terapii Alzheimerovy choroby, což je podle stěžovatele účastníkům správního řízení, tedy i žalobci, dobře známo. Z uvedených důvodů má stěžovatel za to, že městský soud nedostatečně zohlednil § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění při posouzení věci. K této námitce konečně shrnuje, že smyslem referenčních skupin je především sjednocování výší a podmínek úhrad v zásadě terapeuticky zaměnitelných léčivých přípravků, k čemuž je dle § 39c odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění stanovena jednotná výše základní úhrady v rámci jedné referenční skupiny. Smyslem zařazení léčivých přípravků do skupin podle léčivých látek dle přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění je zajistit jeden plně hrazený léčivý přípravek v rámci této skupiny, nikoliv však již v rámci každé referenční skupiny. K tomuto rozdílu městský soud nepřihlédl. Nejen, že nezohlednil závěry

stěžovatele na stranách 34 a 35 odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale pochybil také, pokud nepřihlédl k § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. V této souvislosti vyslovil stěžovatel i nesouhlas se závěrem městského soudu, že nedostatečné zdůvodnění vztahu léčivého přípravku Syntostigmin k léčbě Alzheimerovy choroby vyplývá i z toho, že nebyla zohledněna skutečnost, že rozhodnutí Ústavu se týkalo výslovně tří léčivých přípravků určených k léčbě Alzheimerovy choroby (viz strana 6 devátý řádek zdola napadeného rozsudku – poznámka Nejvyššího správního soudu). Pokud jde o počet léčivých přípravků, správní řízení se týkalo celkem 37 léčivých přípravků, které byly zařazeny do referenční skupiny obsahující tři léčivé látky (dopenezil, rivastigmin, galantamin).

Stěžovatel nesouhlasí ani se závěry městského soudu týkajícími se aplikace vyšší sazby daně z přidané hodnoty v rozhodnutí Ústavu v době, kdy tato sazba ještě nebyla účinnou (před 1. 1. 2010). Zdůrazňuje, že Ústav je povinen respektovat právní stav a skutkové okolnosti v době vydání svého rozhodnutí, což učinil a v této době byla účinnou sazba daně z přidané hodnoty v rozsahu 9 %. Jiný přístup, vyžadovaný městským soudem, by naopak byl v rozporu s atributy právního státu a omezoval by právní jistotu dotčených subjektů a jejich legitimní očekávání. Stěžovatel shrnuje, že se závěry městského soudu, podle nichž měla být zohledněna zvýšená 10 % sazba daně z přidané hodnoty účinná od 1. 1. 2010 v době rozhodování Ústavu, se neztotožňuje.

Za nesprávný konečně považuje stěžovatel i závěr městského soudu týkající se neúplného vypořádání námitek účastníků správního řízení ze strany Ústavu i stěžovatele v jejich rozhodnutích. Poukazuje na skutečnost, že veškeré, účastníky správního řízení vznesené, námitky Ústav vypořádal v závěrečné hodnotící zprávě, s níž měli všichni účastníci správního řízení možnost se seznámit, jelikož byla součástí správního spisu. To ostatně nerozporuje ani žalobce. I když formálně nebyly závěry o námitkách obsaženy v prvostupňovém rozhodnutí, stěžovatel se k tomuto nedostatku prvostupňového správního rozhodnutí vyjádřil v napadeném rozhodnutí tak, že tato skutečnost nemá vliv na správnost a zákonnost rozhodnutí, tedy vypořádání všech uplatněných námitek účastníků řízení tím, že byly posouzeny v závěrečné hodnotící zprávě, považuje za dostačující. Poukazuje na skutečnost, že sám žalobce považuje vypořádání vznesených námitek v prvostupňovém rozhodnutí za formální náležitost. Tedy veškeré námitky byly řádně (v závěrečné hodnotící zprávě Ústavu) vypořádány a stěžovatel nepovažuje za vadu, že ve vztahu k některým z účastníků správního řízení (mezi nimi v případě žalobce) se tak stalo pouze v závěrečné hodnotící zprávě, nikoliv i v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Ze všech těchto důvodů navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvává na stanoviscích, která vyjádřil již v žalobních bodech. Zdůrazňuje, že námitky stěžovatele ohledně aplikace § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění a závěry týkající se léčivého přípravku Syntostigmin jako toho, který byl ve skupině č. 228 nalezen jako plně hrazený léčivý přípravek, se opírají o neprokázané a spekulativní předpoklady. Podle žalobce není vůbec jasné, které léčivé látky patří do které skupiny léčivých látek, popřípadě zda vůbec do některé z definovaných skupin dané přípravky patří. Příloha č. 2 je tvořena názvy léčivých přípravků bez vnitřního systému a dle různých kritérií, proto není zřejmé, že přípravek Syntostigmin je skutečně obsažen ve stejné skupině jako přípravky k terapii Alzheimerovy choroby a k tomuto závěru nejsou ve správním spise žádné podklady. Upozorňuje na to, že napadené rozhodnutí neobsahuje posouzení toho, zda přípravek Syntostigmin naplňuje požadavky řádné farmakoterapie (tedy nejen posouzení ceny za ODTD, ale také posouzení jeho účinnosti, bezpečnosti, dávkování a jeho reálné přítomnosti na trhu) a jaký je vztah tohoto přípravku k léčbě Alzheimerovy choroby. Má za to, že Ústav musí při aplikaci § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění rozhodovat v konfrontaci

pokračování

s reálných stavem věci tak, aby úhradou byly pokryty všechny druhy přípravků zařazené do určité skupiny léčivých látek a pokud daná skupina látek není homogenní, musí Ústav pro účely úpravy úhrady zvolit takového zástupce léčivých přípravků, jehož plnou úhradou bude pokryto celé spektrum přípravků v dané skupině tak, aby byla zajištěna plná úhrada alespoň jednoho léčivého přípravku v jednotlivých podskupinách dané skupiny léčivých látek podle přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Zdůrazňuje nutnost respektovat čl. 31 Listiny základních práv a svobod týkající se ústavně zaručeného práva na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky, v návaznosti na § 15 odst. 5 a § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Příloha č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění musí být vykládána podle žalobce ústavně konformním způsobem, proto je neudržitelné tvrdit, že právo na bezplatnou zdravotní péči pro pacienty s Alzheimerovou chorobou je zajištěno plnou úhradou léčivého přípravku Syntostigmin, který slouží k léčbě těžké svalové slabosti (myastenie gravis) a hypoaktivity detruzoru, neboť by se jednalo o formalistický přístup k aplikaci práva, nezohledňující účel a vnitřní podstatu a logiku právní úpravy. Proto by měl Ústav vždy s ohledem na okolnosti zkoumat, zda nejsou dány důvody, aby byla zajištěna plná úhrada i dalšího přípravku.

Žalobce opouje i další kasační námitky týkající se nezohlednění změny sazby daně z přidané hodnoty. Ztotožňuje se se závěry městského soudu vyjádřenými v napadeném rozsudku, že bylo-li rozhodnutí Ústavu vydáno dva dny před koncem roku 2009, je zjevné, že účinnosti mohlo nabýt až po 1. 1. 2010, kdy již nabyla účinnosti také nová právní úprava týkající se sazby daně z přidané hodnoty, která byla změněna z 9 % na 10 %. Proto bylo v souladu se zásadou legitimního očekávání účastníků i pojištěnců, že rozhodnutí Ústavu bude reflektovat tu sazbu daně z přidané hodnoty, která bude účinná v době účinnosti rozhodnutí Ústavu. Bylo totiž zjevné, že k další úpravě sazby daně z přidané hodnoty v době od 29. 12. 2009 do 1. 1. 2010 nedojde, neboť v legislativním procesu žádná novela týkající se změny sazby daně z přidané hodnoty nebyla projednávána. V této souvislosti poukazuje na § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, podle nichž mají správní orgány povinnost šetřit práva účastníků nabytá v dobré víře a zároveň dbát, aby přijaté rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem. Tímto veřejným zájmem je podle žalobce právo pojištěnců na úhradu léčivého přípravku tak, aby byla zohledněna změna sazby daně z přidané hodnoty, když ze všech okolností případu bylo zjevné v době, kdy Ústav rozhodoval, že k této změně sazby daně z přidané hodnoty musí dojít. Ústav tedy mohl vyčkat s vydáním rozhodnutí až do doby nabytí účinnosti nové (změněné) sazby daně z přidané hodnoty. V opačném případě došlo k porušení povinnosti správního orgánu šetřit legitimní očekávání a oprávněné zájmy dotčených osob. Žalobce dále poukazuje na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu s tím, že změnu sazby daně z přidané hodnoty, k níž došlo od 1. 1. 2010, mohl zohlednit stěžovatel, neboť tato změna sazby je objektivní skutečností, která nemůže znamenat újmu účastníků na jejich odvolacím právu. Zdůrazňuje, že výše sazby daně z přidané hodnoty je nedílnou součástí úhrady léčivého přípravku pro konečného spotřebitele, a proto by měl stěžovatel jako klíčový orgán státní správy dohlížet na systém zdravotního pojištění jako celku, tedy aby v souladu se zákonem byla i činnost zdravotních pojišťoven jako plátců poskytované zdravotní služby, tedy i poskytnutí úhrady léčivých přípravků se správnou sazbou daně z přidané hodnoty. Konečně poukazuje na závěry, k nimž v souvislosti se změnou sazby daně z přidané hodnoty od 1. 1. 2010 dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 Ads 52/2013, a to v jeho bodě 41.

Žalobce konečně nepovažuje za důvodnou ani námitku stěžovatele týkající se dostatečného vypořádání se s námitkami jednotlivých účastníků řízení. I zde souhlasí se závěry městského soudu, že v rozhodnutí Ústavu musí být vypořádány ve smyslu § 68 správního řádu námitky, a to konkrétní a věcnou argumentací, z rozhodnutí musí být zjevné, jakými úvahami se Ústav při hodnocení podkladů řídil a jak se s jednotlivými námitkami a návrhy účastníků vypořádal. Proto bylo na místě, aby v případě, že tyto vady rozhodnutí Ústavu vykazovalo, bylo

stěžovatelem zrušeno. Pokud tak stěžovatel neučinil, byl jeho postup vadný. Ze všech uvedených důvodů tedy žalobce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a zjistil, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou týkající se sazby daně z přidané hodnoty. Městský soud vytýkal, že v rozhodnutí Ústavu, nebo alespoň v napadeném rozhodnutí stěžovatele měla být při stanovení výše základní úhrady léčivého přípravku zohledněna změněná sazba této daně, která byla s účinností od 1. 1. 2010 ve výši 10 %.

Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že ve smyslu § 39h odst. 1 zákona o zdravotním pojištění je součástí ceny léčivého přípravku i daň z přidané hodnoty. Tu je podle § 3 odst. 4 vyhlášky č. 92/2008 Sb., o stanovení seznamu zemí referenčního koše, způsobu hodnocení výše, podmínek a formy úhrady léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely a náležitostech žádosti o stanovení výše úhrady Ústav také povinen přičíst k ceně výrobce při stanovení základní úhrady léčivých přípravků.

Podle § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“), účinného do 31. 12. 2009, se na farmaceutické výrobky používané pro léčbu (zboží uvedené v příloze č. 1 zákona o dani z přidané hodnoty) vztahovala daň v sazbě 9 % podle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty. S účinností od 1. 1. 2010 došlo ke změně této sazby daně z přidané hodnoty podle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty tak, že byla zvýšena na 10 %. K uvedené změně došlo zákonem č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010 (dále jen „zákon č. 362/2009 Sb.“), který byl platný ode dne 20. 10. 2009.

V nyní posuzované věci Ústav vydal své rozhodnutí o změně výše a podmínek úhrady léčivých přípravků v referenční skupině č. 87/1 dne 29. 12. 2009, tedy již v době platnosti výše zmíněné novely zákona o dani z přidané hodnoty (v době tzv. legisvakance), přičemž v rámci stanovení základní úhrady léčivých přípravků v referenční skupině č. 87/1 kalkuloval se sazbou daně z přidané hodnoty ve výši 9 %. Následně rozhodl v odvolacím řízení stěžovatel napadeným rozhodnutím dne 15. 3. 2010, v němž tento postup Ústavu shledal správným, tedy odvolací námitku žalobce, směřující k aplikaci sazby daně z přidané hodnoty ve výši 10 % nepovažoval za důvodnou. Dovodil, že v době, kdy Ústav rozhodoval, byla sazba daně z přidané hodnoty použita ve správné (zákonné) výši a podle stěžovatele jsou správní orgány povinny rozhodovat dle zákona platného a účinného ke dni vydání rozhodnutí.

Ačkoliv Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu v tom, že správní orgány jsou povinny rozhodovat dle právního stavu platného a účinného v době vydání rozhodnutí, na druhou stranu je třeba respektovat i skutečnost, že výše úhrady léčivého přípravku

pokračování

z prostředků veřejného zdravotního pojištění je ovlivněna i výší sazby daně z přidané hodnoty. V tomto případě bylo zřejmé, že dojde ke změně sazby této daně a že účinnost právní normy, která tuto změnu do právního řádu zavádí, nastane v krátké době po přijetí rozhodnutí Ústavu (za dva dny), a to jejím zvýšením o jeden procentní bod. Podle § 39h odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném v rozhodné době, „*rozhodnutí o stanovení maximální ceny a rozhodnutí o stanovení výše a podmínek úhrady, jakož i o jejich změně nebo zrušení je vykonatelné od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, ve kterém rozhodnutí nabylo právní moci.*“ Pokud Ústav rozhodoval dne 29. 12. 2009, bylo zjevné, že do doby nabytí účinnosti zákona č. 362/2009 Sb., zvyšujícího sazbu daně z přidané hodnoty, nemůže s největší pravděpodobností nabyt prvostupňové rozhodnutí Ústavu právní moci, a zcela jistě nemůže být vykonatelné.

Bylo tedy věci úvahy ze strany Ústavu, zda, při vědomí skutečnosti, že sazba daně z přidané hodnoty, jež je součástí základní úhrady posuzovaných léčivých přípravků v referenční skupině č. 87/1, a v konečném důsledku tedy i ceny léčivých přípravků pro pojištěnce, má být vůbec rozhodnutí v této době vydáno, resp. bude-li v této době vydáno, zda má být reflektována ta sazba daně z přidané hodnoty, která je sice ještě účinná, avšak zákonnou sazbou nebude v době, kdy rozhodnutí nabude podle § 39h odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění vykonatelnosti, nebo zda má být již zohledněna sazba uvedené daně ve výši, která bude v budoucnu účinná. Přitom ke dni vydání rozhodnutí Ústavu nebyla v legislativním procesu žádná další novelizace zákona o dani z přidané hodnoty, která by mohla měněnou sazbu daně z přidané hodnoty v době od 29. 12. 2009 do 31. 12. 2009 ještě ovlivnit.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že právě období tzv. legisvakance, tedy období mezi platností a účinností určité právní normy, je dobou, v níž se mají adresáti této právní normy s jejím obsahem seznámit a na budoucí (novou) právní úpravu se připravit. Tento účel byl postupem Ústavu zcela popřen, neboť ačkoliv bylo nepochybné, že sazba daně z přidané hodnoty bude zvýšena, což ovlivňuje až do doby další revize výše úhrady léčivých přípravků, stanovil úhradu léčivých přípravků s tou sazbou daně z přidané hodnoty, o níž bylo známo, že bude bezprostředně po přijetí prvostupňového rozhodnutí nahrazena novou, změněnou, sazbou. Bylo zřejmé, že v době, kdy bude prvostupňové rozhodnutí působit (bude vykonatelné), výše úhrady léčivých přípravků nebude vzhledem k užití 9 % sazby daně z přidané hodnoty v souladu s aktuálním právním stavem.

Žalobce v odvolacím řízení námitku týkající se užití nesprávné výše daně z přidané hodnoty vznesl, a stěžovatel tedy byl povinen tuto námitku vypořádat. Stěžovatel však při hodnocení uvedené námítky nezohlednil, že řízení před správním orgánem prvního stupně a stěžovatelem tvoří jeden celek. Z uvedeného důvodu přinejmenším stěžovatel byl povinen k uvedené námitce přihlídnout a vzít v potaz právní úpravu účinnou v době jeho rozhodování. Ta totiž stanovila sazbu daně z přidané hodnoty z farmaceutických výrobků používaných pro léčbu v aktuální výši 10 %. Stěžovatel sice poukázal na povinnost Ústavu postupovat podle právní úpravy platné a účinné v době jeho rozhodování, sám však tuto zásadu nerespektoval.

Podle § 89 odst. 2 věty první a druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), *odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námítek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.*

Pokud byl stěžovatel jednak podle citovaného § 89 odst. 2 správního řádu povinen přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy (a to v plném rozsahu) a správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu odvolacích námítek, přičemž navíc námitka týkající se sazby daně z přidané hodnoty byla žalobcem vznesena, nemohl tuto námitku vypořádat

pouze odkazem na povinnost Ústavu postupovat dle platných a účinných právních norem v době jeho rozhodování (viz § 82 odst. 4 správního řádu). Byl tedy povinen vzít v potaz aktuální výši daně z přidané hodnoty a rozhodnutí Ústavu z uvedeného důvodu sám změnit postupem dle § 90 odst. 1 písm. c) část věty první před středníkem správního řádu, podle něhož *„jestliže odvolací orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; (...).“* Nově stanovená sazba ve výši 10 % se uplatnila ode dne 1. 1. 2010 beze zbytku pro všechny komodity, pro něž zákonodárce uvedenou sazbu daně z přidané hodnoty podle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o DPH stanovil. To byl i případ farmaceutických výrobků používaných pro léčbu.

Změně rozhodnutí Ústavu stěžovatelem k odvolací námitce žalobce podle Nejvyššího správního soudu nebránila skutečnost, že by tím některému z účastníků hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat. Změna sazby daně z přidané hodnoty je z toho pohledu neutrální skutečností, jelikož zahrnutí aktuální výše sazby daně z přidané hodnoty (10 %) účinné v době rozhodování stěžovatele by se odrazilo ve výši základní úhrady léčivých přípravků zařazených v dané referenční skupině (spočívající v jejím navýšení), a v návaznosti na to by se uvedená skutečnost adekvátně projevila i ve výši úhrady konkrétních léčivých přípravků všech účastníků správního řízení (opět v podobě adekvátního zvýšení o rozdíl těchto sazeb). To by nebylo v neprospěch žádného z účastníků správního řízení. Nadto předmětem správního řízení nebylo uložení povinností [což by mohlo být důvodem, pro který by nemohl stěžovatel postupem dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu rozhodnutí Ústavu změnit], nýbrž správní řízení se týkalo stanovení výše a podmínek úhrady jednotlivých léčivých přípravků v dané referenční skupině v návaznosti na předchozí zařazení léčivých přípravků do referenční skupiny a stanovení výše základní úhrady léčivých přípravků v této referenční skupině. Proto byl postup podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu podle Nejvyššího správního soudu nejen možný, ale i nutný. Stěžovatel však odvolací námitku žalobce v napadeném rozhodnutí z tohoto pohledu nezkoumal a k novým skutečnostem, které zde byly, ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédl.

Lze tedy uzavřít, že tato stížní námitka není důvodnou, naopak závěrům městského soudu v napadeném rozsudku je třeba v tomto bodě přisvědčit. Již proto Nejvyšší správní soud nemohl kasační stížnosti přiznat důvodnosti. Přesto se Nejvyšší správní soud dále zabýval i posouzením zbylých kasačních námitek.

Stěžovatel dále vytýká, že napadený rozsudek obsahuje chybné závěry o nedostatečnosti odůvodnění stanoveného nejméně nákladného léčivého přípravku ve skupině č. 228 (léčivý přípravek Syntostigmin namísto léčivého přípravku Ubretid) a vztahu léčivého přípravku Syntostigmin jako plně hrazeného léčivého přípravku ve skupině č. 228 k léčbě Alzheimerovy choroby.

Nejvyšší správní soud musel přisvědčit námitce stěžovatele, že závěry městského soudu o nedostatečných důvodech k těmto otázkám v napadeném rozhodnutí nejsou správné. Žalobce v žalobě vytýkal nesprávnou aplikaci § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, zejména, že Ubretid není nejméně nákladným léčivým přípravkem ve skupině č. 228, neboť není plně hrazen a dále, že namísto něj stanovený plně hrazený léčivý přípravek Syntostigmin nebyl posouzen z pohledu řádné farmakoterapie, což se opět odráží v nesprávné aplikaci § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění ze strany stěžovatele.

Zásady stanovení nebo změn výše a podmínek úhrady léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely byly v rozhodné době upraveny v § 39b - § 39n zákona o veřejném zdravotním pojištění.

pokračování

Není sporu o tom, že v dané věci došlo k zařazení léčivých přípravků, jichž se správní řízení týkalo, do referenční skupiny č. 87/1 - léčiva k terapii Alzheimerovy choroby, p.o. a transderm. aplikace. Ve smyslu a postupem dle § 39c odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění Ústav stanovil základní úhradu obvyklé denní terapeutické dávky (ODTD) uvedené referenční skupiny, která byla podmiňující pro stanovení výše (i podmínek) úhrady jednotlivých léčivých přípravků v dané referenční skupině ze zdravotního pojištění (odůvodnění I. výroku prvostupňového rozhodnutí na straně 35). Postup, kterým byla tato základní úhrada za ODTD stanovena, byl detailně popsán v prvostupňovém rozhodnutí na stranách 36 - 38. Nakonec Ústav při stanovení výše základní úhrady uvedl: „*Léčivé látky zařazené do referenční skupiny č. 87/1 jsou zařazeny do skupiny číslo 228 přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění (Parasympatomimetika ze skupiny inhibitorů cholinesterázy, p.o.). Nejméně nákladný léčivý přípravek není zařazen do žádné referenční skupiny a není v zásadě terapeuticky zaměnitelný s posuzovanou referenční skupinou. Jedná se o Ubretid 5mg tbl 50x5mg.*“

Skutečnost, že léčivé přípravky z referenční skupiny č. 87/1 patřily do skupiny léčivých látek č. 228 přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, nebyla napadána. Bylo však sporným, zda byl správně určen léčivý přípravek Ubretid jako nejméně nákladný v této skupině léčivých látek (č. 228).

Podle § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, *v případě, že po stanovení úhrady podle § 39b až 39e není v některé ze skupin léčivých látek uvedených v příloze č. 2 alespoň 1 léčivý přípravek plně hrazen, Ústav upraví rozhodnutím úhrady tak, aby nejméně nákladný léčivý přípravek náležející do této skupiny byl plně hrazen.*

S ohledem na dikci § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu, že při posouzení naplnění podmínek v něm uvedených nebylo třeba hodnotit vztah přípravku Ubretid k léčbě Alzheimerovy choroby z pohledu tzv. řádné farmakoterapie, neboť ten byl v rozhodnutí Ústavu uveden nikoliv jako léčivý přípravek, ve vztahu k němuž se stanovila základní úhrada léčivých přípravků v referenční skupině č. 87/1 (nejednalo se o tzv. referenční přípravek), nýbrž jako léčivý přípravek, který je plně hrazen ve skupině léčivých látek č. 228. Význam nalezení plně hrazeného léčivého přípravku spadajícího z hlediska léčivých látek do skupiny č. 228, který je plně hrazen, je v tom, že předurčuje případnou další změnu výše úhrady léčivých přípravků ve smyslu § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Pokud totiž v dané skupině léčivých látek není nalezen alespoň jeden léčivý přípravek, který je plně hrazen, je třeba upravit úhradu léčivých přípravků tak, aby nejméně nákladný léčivý přípravek byl plně hrazen.

Podle Nejvyššího správního soudu za situace, kdy takový nejméně nákladný léčivý přípravek je ve skupině nalezen, je vyloučena aplikace § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, které se dovolával v řízení o žalobě (ale i v odvolacím řízení u stěžovatele) žalobce a jehož aplikaci naopak vyloučil stěžovatel. Zákon o veřejném zdravotním pojištění nestanoví žádná další kritéria, která by měla být naplněna, aby Ústav, který je povolán ke stanovení výše úhrady léčivých přípravků, byl povinen provést úpravu výše úhrady dle § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Jediným zákonným požadavkem je, aby bylo respektováno pravidlo obsažené v § 15 odst. 5 věty první a druhé zákona o veřejném zdravotním pojištění, tedy, že „*[z]e zdravotního pojištění se bradí při poskytování ambulantní zdravotní péče léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely obsahující léčivé látky ze skupin léčivých látek uvedených v příloze č. 2, pokud pro ně Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen "Ústav") rozhodl o vyšší úhrady (§ 39b). V každé skupině léčivých látek uvedených v příloze č. 2 se ze zdravotního pojištění vždy plně bradí nejméně jeden léčivý přípravek nebo potravina pro zvláštní lékařské účely.*“ To bylo v nyní posuzované věci splněno.

Stěžovatel sice shledal, že byl nesprávně určen plně hrazený léčivý přípravek Ubretid, avšak našel jiný, v téže skupině léčivých látek plně hrazený, kterým byl léčivý přípravek Syntostigmin. Žalobce však vytýkal, že ze správného spisu nevyplývá, zda tento léčivý přípravek do skupiny č. 228 spadá, opak však neprokázal. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud stěžovatel vyjádřil, že tento léčivý přípravek byl v uvedené skupině léčivých látek nalezen, stěžovateli mohl tento závěr ještě více odůvodnit. Snad jen zdůrazněním léčivých látek, které obsahuje a uvedením, že tyto látky spadají právě do skupiny č. 228. To však je implicitně obsaženo již v závěru o tom, že tento léčivý přípravek stěžovatel v uvedené skupině léčivých látek našel. V takovém případě bylo nerozhodné, zda je léčivý přípravek Syntostigmin určen k léčbě Alzheimerovy choroby, podstatným pro další úvahy o správnosti postupu Ústavu při aplikaci § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění bylo pouze to, zda se jedná o plně hrazený léčivý přípravek ve stejné skupině léčivých látek, kam spadají i léčivé přípravky v referenční skupině č. 87/1. Nejvyšší správní soud má za to, že napadené rozhodnutí je z tohoto pohledu odůvodněno dostatečně.

Shodně se stěžovatelem Nejvyšší správní soud neshledává správným ani závěr městského soudu, že posouzením plně hrazeného léčivého přípravku se stěžovatel podrobněji zabýval teprve ve vyjádření k žalobě. Ty závěry, které se týkají plně hrazeného léčivého přípravku Ubretid či namísto něj nalezeného plně hrazeného přípravku Syntostigmin ve skupině č. 228, jsou součástí odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatele na stranách 34 - 35 a vzhledem k tomu, co bylo výše uvedeno, nebylo podle Nejvyššího správního soudu třeba, aby stěžovatel v napadeném rozhodnutí posuzoval otázku řádné farmakoterapie, tedy zabýval se vztahem léčivého přípravku Syntostigmin k terapii Alzheimerovy choroby. Zákon takovou souvztažnost nevyžaduje. Posouzení kritérií uváděných v žalobě žalobcem (ve smyslu terapeutické účinnosti, bezpečnosti, dávkování apod.) je zákonem o veřejném zdravotním pojištění vyžadováno pro účely stanovení výše a podmínek úhrady léčivého přípravku, nikoliv však pro posouzení toho, zda se v určité skupině léčivých látek, jak jsou vymezeny v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, nachází plně hrazený léčivý přípravek.

Přesto, že stěžovatel v odvolacím řízení dospěl k závěru, že léčivý přípravek Ubretid byl stanoven jako plně hrazený ve skupině léčivých látek č. 228 nesprávně, nebylo třeba závěry Ústavu vyjádřené ve výrokové části rozhodnutí z tohoto důvodu modifikovat, jelikož stěžovatel shledal v relevantní skupině léčivých látek, tedy ve skupině č. 228, jiný plně hrazený léčivý přípravek. Pokud tedy Ústav nepřistoupil k úpravě úhrady léčivých přípravků postupem dle § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění přesto, že jím nalezený plně hrazený léčivý přípravek nebyl určen správně, na správnosti postupu Ústavu to ničeho neměnilo, neboť s ohledem na existenci jiného plně hrazeného léčivého přípravku byl stále respektován zákonný požadavek § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, že v dané skupině léčivých látek má být nejméně jeden plně hrazený léčivý přípravek. Zákon přitom nevyžaduje, aby oním plně hrazeným léčivým přípravkem byl léčivý přípravek terapeuticky zaměnitelný s léčivými přípravky v posuzované referenční skupině, nýbrž léčivý přípravek zařazený ve stejné skupině léčivých látek.

Zde lze poukázat i na důvodovou zprávu k zákonu č. 298/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, která zpřesnila znění § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění s účinností od 1. 12. 2011 (ve shodě s tím, jak je vykládáno stěžovatelem i v nyní posuzované věci), kde je mimo jiné uvedeno, že „(...) pokud Ústav při stanovení úhrady zjistí, že má ve skupině přílohy č. 2 plně hrazen léčivý přípravek bez ohledu na terapeutickou zaměnitelnost s posuzovanými léčivými přípravky, popřípadě že již stanovenou úhradou zajistí plně hrazený léčivý přípravek, neuplatní postup podle odstavce 5. Tento postup je totožný

pokračování

se současnou právní úpravou.“ (viz důvodová zpráva ke shora uvedenému zákonu, bod 37, strana 65, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=325&CT1=0>). To shodně uvedl i stěžovatel v napadeném rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud tedy má za to, že stěžovatel své závěry k plně hrazenému léčivému přípravku Syntostigmin a jeho vztahu k léčbě Alzheimerovy choroby odůvodnil dostatečně a naopak závěry městského soudu o nepřezkoumatelnosti této části napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů nejsou důvodné.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud podtrhuje to, co obsáhle uvedl stěžovatel v kasační stížnosti, ale také předtím v odůvodnění napadeného rozhodnutí, zejména na stranách 32 – 35, totiž, že nelze zaměňovat skupiny léčivých látek vymezené v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, které jsou definovány především proto, aby v každé z těchto skupin, byť jsou v nich začleněny léčivé přípravky terapeuticky nezaměnitelné, byl alespoň jeden léčivý přípravek z prostředků veřejného zdravotního pojištění plně hrazený. Naopak referenční skupiny jsou definovány v návaznosti na § 39b odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění za účelem možnosti stanovit základní úhradu léčivého přípravku, která se odvíjí od základní úhrady referenční skupiny v zájmu dosažení stejné výše základní úhrady u všech v zásadě terapeuticky zaměnitelných léčivých přípravků. Referenční skupiny jsou vymezeny v příloze vyhlášky č. 384/2007 Sb., o seznamu referenčních skupin, v nichž jsou také uvedeny pro každou referenční skupinu léčivé látky v dané referenční skupině převažující (a právě podle léčivých látek jsou stanoveny skupiny v příloze č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Uvedené rozdíly však městský soud ne zcela správně rozpoznal, z čehož také vyústily mylné závěry ohledně posouzení plně hrazeného léčivého přípravku ve skupině č. 228, zejména směrem k aplikaci § 39c odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Z toho vyvěral i nesprávný poukaz městského soudu na tři léčivé přípravky, které měly být předmětem prvostupňového rozhodnutí a ve vztahu k nimž měl stěžovatel posuzovat léčivý přípravek Syntostigmin. Zde městský soud opět nerozlišil pojem léčivé látky a léčivého přípravku. Léčivým přípravkem jsou ty, které byly v daném případě zařazeny do referenční skupiny č. 87/1, ohledně nichž bylo rozhodováno o stanovení výše a podmínek jejich úhrady. Tyto léčivé přípravky obsahují léčivé látky donepezil, rivastigmin a galantamin (což je výslovně uvedeno na straně 35 prvostupňového rozhodnutí). Tyto léčivé látky (nazvané nesprávně léčivé přípravky) měl zřejmě na mysli městský soud. Pro posouzení dané stížní námitky však tato disproporce nemá stěžejní význam, jelikož k nutnosti posoudit léčivý přípravek Syntostigmin pro terapii Alzheimerovy choroby se zdejší soud vyjádřil shora a pokud jde o léčivé látky obsažené v jednotlivých léčivých přípravcích, ty mají význam opět pouze pro zařazení léčivých přípravků do jednotlivých skupin léčivých látek dle přílohy č. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. I k tomu již výše Nejvyšší správní soud zaujal stanovisko.

Nejvyšší správní soud se konečně zabýval poslední stížní námitkou týkající se posouzení vypořádání námitek účastníků řízení v prvostupňovém rozhodnutí ze strany stěžovatele. I zde stěžovateli přisvědčil, že závěry městského soudu o nedostatečném odůvodnění napadeného rozhodnutí, pokud jde o (ne)vypořádání námitek žalobce nejsou správné.

Stěžovatel v napadeném rozhodnutí dovodil (viz strana 38 bod VI. napadeného rozhodnutí), že prvostupňové rozhodnutí trpí vadou spočívající v nevypořádání námitek některých účastníků správního řízení (mezi nimi i žalobce) v jeho odůvodnění, ačkoliv je uplatnili v řádné době po zahájení správního řízení (§ 39g odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Tuto vadu rozhodnutí Ústavu, který v odůvodnění svého rozhodnutí veškeré námitky nevypořádal, označil za administrativní pochybení. Zdůraznil, že všechny námitky účastníků řízení byly řádně vypořádány v závěrečné hodnotící zprávě, která byla, jako součást správního

spisu, také všem účastníkům řízení přístupná. Tuto vadu tedy nepovažoval za tak závažnou, aby mohla mít vliv na správnost či zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Sám považoval za dostatečné, že v napadeném rozhodnutí na závěrečnou hodnotící zprávu Ústavu odkázal, čímž měl odvolací námitku žalobce za vypořádanou.

Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že obecně vzato považuje nevypořádání námitek účastníků řízení v prvostupňovém rozhodnutí, potažmo alespoň v napadeném rozhodnutí za vadu, jelikož správní řízení před Ústavem je vedeno podle správního řádu, a proto na něj dopadají i ustanovení týkající se náležitostí rozhodnutí, jak jsou vymezena v § 68 správního řádu. Proto mimo jiné musí rozhodnutí obsahovat odůvodnění (§ 68 odst. 1 správního řádu), jehož obsahové náležitosti blíže upravuje § 68 odst. 3 správního řádu.

Podle § 68 odst. 3 správního řádu, v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Z uvedeného ustanovení správního řádu podle Nejvyššího správního soudu nepochybně vyplývá povinnost správního orgánu nejen uvést důvody výroku rozhodnutí, ale vypořádat se také s návrhy a námitkami, jakož i vyjádřeními k podkladům rozhodnutí, které účastníci správního řízení vznesli či uplatnili. Jde fakticky o reflexi předchozí procesní aktivity účastníka správního řízení, kterou v souladu se svými právy (např. podle § 36 odst. 1 správního řádu), popř. i povinnostmi (např. podle § 52 správního řádu), vyvíjí v průběhu správního řízení. Obecně tedy nelze považovat za pouhé „administrativní pochybení“, pokud tato aktivita účastníků správního řízení není v rozhodnutí správního orgánu jakkoliv zohledněna, tedy pokud účastník na své návrhy, námitky či vyjádření nenachází v odůvodnění rozhodnutí konkrétní a věcnou reakci v podobě vyjádření stanoviska správního orgánu k nim.

V nyní posuzované věci však ze strany žalobce byly v průběhu správního řízení před Ústavem shodné námitky či shodná vyjádření k podkladům rozhodnutí uváděna opakovaně. Nejprve ve vyjádření ze dne 18. 11. 2009 učiněném v řádné době po zahájení správního řízení dle § 39g odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Ty Ústav vypořádal v závěrečné hodnotící zprávě ze dne 8. 12. 2009 (o čemž není mezi účastníky řízení sporu). Obsahově zcela identická stanoviska (námitky) však žalobce uplatnil i v dalším vyjádření ze dne 16. 12. 2009, v němž reagoval právě na závěrečnou hodnotící zprávu Ústavu ze dne 8. 12. 2009. Ty pak Ústav řádně vypořádal v prvostupňovém rozhodnutí na stranách 31 a 32.

Nesprávnost odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tedy spočívala v tom, že Ústav výslovně neuvedl ty námitky žalobce, které jím byly uplatněny v počáteční fázi správního řízení v podání ze dne 18. 11. 2009. Jelikož v případě žalobce byly tyto námitky po celou dobu správního řízení obsahově shodné, nemohlo jejich neuvedení v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí při rekapitulaci průběhu správního řízení (na stranách 30 a 31 prvostupňového rozhodnutí obsahující text: „*Účastníci řízení v souladu s § 39g odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění byli oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy v průběhu 30ti dní ode dne zahájení řízení. V této době obdržel Ústav tato podání účastníků řízení: Žádný z účastníků řízení této možností nevyužil*“) mít vliv na zákonnost či správnost prvostupňového rozhodnutí, protože fakticky byly vypořádány v rámci vyslovení závěrů Ústavu k námitkám žalobce obsaženým ve vyjádření ze dne 16. 12. 2009 podaném k závěrečné hodnotící zprávě. S ní byl žalobce řádně seznámen a reagoval na ni obsahově shodně, jako ve svém prvním vyjádření ze dne 18. 11. 2009. Tyto jeho námitky obsažené v podání ze dne 16. 12. 2009 (obsahově shodné s těmi v podání ze dne 18. 11. 2009) byly Ústavem věcně vypořádány. Proto v nyní posuzované věci bylo možno považovat tuto vadu

pokračování

prvostupňového rozhodnutí za takovou, která nemá na soulad uvedeného rozhodnutí s právními předpisy nebo na jeho správnost vliv. Stěžovatel tedy postupoval správně, pokud k této vadě nepřihlédl (srov. § 89 odst. 2 část věty třetí před středníkem správního řádu). Z materiálního hlediska totiž veškeré žalobcem v průběhu správního řízení uplatněné námitky byly ze strany Ústavu v prvostupňovém rozhodnutí vypořádány. Městský soud proto v tomto bodě nedospěl ke správným závěrům.

Lze tedy uzavřít, že s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud jednu z uplatněných kasačních námitek neshledal důvodnou, byť ve zbylém rozsahu napadený rozsudek městského soudu neobstál, nezbylo, než ve smyslu § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. kasační stížnost zamítnout s tím, že v dalším řízení je stěžovatel vázán závazným právním názorem městského soudu vysloveným v napadeném rozsudku modifikovaným právními závěry obsaženými v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle nichž právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti má účastník, který měl ve věci plný úspěch. Tímto v řízení o kasační stížnosti úspěšným účastníkem byl žalobce. Nejvyšší správní soud proto uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Uvedené náklady řízení představují náhradu za jeden úkon právní služby ve výši 3100 Kč (za vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a za jednu paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč související s uvedeným úkonem právní služby (§ 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Tato částka (3400 Kč) byla v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. navýšena o 21 % daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč, jejímž je právní zástupkyně žalobce plátcem.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu