



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové a soudce JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **N. M.**, zastoupené JUDr. Klárou Dvořákovou, advokátkou se sídlem Za Poříčskou bránou 21/365, Praha 8, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 2. 2020, č. j. VZP-19-04924802-T4B5, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně i žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2020, č. j. 3 Ad 4/2020 – 116,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2020, č. j. 3 Ad 4/2020 – 116, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobkyně požádala dne 30. 10. 2019 prostřednictvím svého ošetřujícího lékaře žalovanou o úhradu léčivého přípravku Lorviqua 25 mg z prostředků veřejného zdravotního pojištění podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění (dále jen „ZVZP“). Žádost byla odůvodněna tím, že žalobkyně je

[2] Revizní lékařka Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, Regionální pobočky Ostrava, dne 20. 11. 2019 žádost zamítla s odůvodněním, že se nejedná o jedinou možnost léčby žalobkyně, neboť alternativou může být ... Vzhledem k možnosti alternativní léčby není splněna jedna z podmínek § 16 ZVZP nezbytná pro úhradu léčivého prostředku.

[3] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí revizní lékařky potvrdila. Uvedla, že ...

[4] Žalobkyně se domáhala zrušení obou rozhodnutí žalobou podanou u Městského soudu v Praze.

[5] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem označil rozhodnutí žalované ze dne 5. 2. 2020 za nicotné z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti správního orgánu rozhodujícího o opravném prostředku. Soud dovedl příslušnost správního orgánu pro rozhodnutí o odvolání v řízení o úhradě podle § 16 ZVZP z § 89 a § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve spojení s § 1 odst. 1, § 28 odst. 1 a § 28 odst. 2 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky (dále jen „zákon o VZP“), podle nichž je žalovaná právním nástupcem zaniklé Správy všeobecného zdravotního pojištění, zřízené při Ministerstvu zdravotnictví České republiky.

[6] Odvolacím orgánem ve věcech rozhodování o úhradách podle § 16 ZVZP má tedy být Ministerstvo zdravotnictví, jelikož zřídilo orgán, jehož právním nástupcem je žalovaná. Zde však rozhodl v prvním stupni revizní lékař regionální pobočky žalované a rozhodnutí o odvolání žalobkyně vydal ředitel odboru zdravotní péče totožné regionální pobočky žalované. Pokud o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny o úhradách podle § 16 ZVZP rozhodla opět tato zdravotní pojišťovna, je odvolací rozhodnutí nicotné. Soud přihlédl k nicotnosti napadeného rozhodnutí z úřední povinnosti a uložil žalované předložit odvolání žalobkyně Ministerstvu zdravotnictví.

II. Kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku krajského soudu podaly kasační stížnost žalovaná i žalobkyně.

[8] Žalovaná uplatnila důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a uvedla, že se městský soud odchýlil od rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, vyjádřené např. v rozhodnutích ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018 – 66, ze dne 29. 11. 2019, č. j. 5 Ads 28/2018 – 58, ze dne 17. 12. 2019, č. j. 4 Ads 394/2019 – 110 nebo ze dne 21. 1. 2020, č. j. 5 Ads 228/2019 - 81, ačkoliv byl v těchto případech procesní postup žalované shodný jako v souzené věci. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu tedy plyne, že žalovaná v minulosti postupovala správně, pokud odvolání podaná proti rozhodnutím o úhradách podle § 16 ZVZP nepředala k rozhodnutí Ministerstvu zdravotnictví, ale rozhodovala o nich sama.

[9] Ministerstvo zdravotnictví podle žalované není příslušné rovněž proto, že tento právní názor nemá oporu v zákoně. Na rozhodování o úhradách podle § 16 ZVZP nejsou použitelné obecné předpisy o správním řízení. Rozhodnutí o odvolání vydané Ministerstvem zdravotnictví by bylo nicotné. Navíc by došlo k paralyzaci v rozhodování velkého množství obdobných žádostí pojištěnců zdravotních pojišťoven, na které nemá ministerstvo vybudovaný žádný administrativní aparát.

[10] Žalobkyně uplatnila důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně dospěl k závěru, že o výjimečné úhradě podle § 16 ZVZP má rozhodovat zdravotní pojišťovna, navíc zákon ani nepředpokládá opravný prostředek. Závěr městského soudu o příslušnosti Ministerstva zdravotnictví je v rozporu se stanoviskem Ministerstva zdravotnictví, kterým bylo žalobkyni sděleno, že ministerstvo „nemá zákonnou pravomoc zasahovat do rozhodování zdravotních pojišťoven“. Žalobkyně namítla rozpor se zásadou předvídatelnosti soudního rozhodnutí a ochrany legitimního očekávání účastníků i zásah do práva na spravedlivý proces a odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 387/18.

pokračování

[11] Žalobkyně i žalovaná požádaly, aby bylo o kasačních stížnostech s ohledem na nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3892/18 rozhodnuto přednostně.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že obě kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými, a jsou tedy projednatelné.

[13] Pro vyloučení pochybností považuje Nejvyšší správní soud za vhodné objasnit, z jakého důvodu shledal subjektivní přípustnost kasační stížnosti žalobkyně. K pojmu subjektivní přípustnosti, resp. nepřípustnosti kasační stížnosti se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 – 52. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, které popsalo hledisko subjektivní přípustnosti mimořádného opravného prostředku mimo jiné takto: „(..) *procesní újma se projevuje v poměření nejpříznivějšího výsledku, který odvolací soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil. Z povahy dovolání jakožto opravného prostředku plyne, že oprávnění je podat (subjektivní příslušnost) svědčí účastníku, v jehož neprospěch toto poměření vyznívá, je-li způsobená újma na základě dovolání odstranitelná tím, že dovolací soud napadené rozhodnutí zruší*“. Tyto závěry jsou podle Nejvyššího správního soudu použitelné i pro vymezení subjektivní přípustnosti podání kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku ve správním soudnictví.

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování přípustnosti kasační stížnosti žalobkyně porovnával výrok soudu o vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalované s tím, jaký mohl být v tomto řízení pro žalobkyni objektivně nejpříznivější výsledek. Dospěl přitom k závěru, že byt' by sice bylo možné zjednodušenou optikou považovat vyslovení nicotnosti rozhodnutí za rovnocenné výroku o zrušení rozhodnutí, nelze současně nevnímat podstatné rozdíly. Následky, které každý z výroků přináší ve vztahu ke správnímu řízení, jsou odlišné, v případě nicotnosti výrazně závažnější; zde může být, v závislosti na důvodech vyslovené nicotnosti, dokonce zcela vyloučena možnost, aby bylo ve věci dále rozhodováno, nebo (jako je tomu i v tomto případě), aby ve věci rozhodoval žalovaný. Nejvyšší správní soud přitom musel zohlednit rovněž povahu daného řízení, v němž má být rozhodováno o žádosti žalobkyně adresované právě žalované. Soud tedy konstatoval subjektivní přípustnost kasační stížnosti žalobkyně, neboť v jejím případě existuje objektivně procesně příznivější rozhodnutí, kterého se kasační stížností domáhá (v podobě zrušení rozhodnutí žalované pro nezákonnost), a není tedy dán důvod odmítnutí její kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[15] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[16] Obě kasační stížnosti shodně tvrdí, že právní názor městského soudu, na jehož základě byla vyslovena nicotnost rozhodnutí o odvolání ve věci rozhodnutí o úhradách podle § 16 ZVZP, které vydala zdravotní pojišťovna, je nesprávný. Úkolem Nejvyššího správního soudu je posoudit, zda mohl městský soud vyslovit nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí. Úvodem soud pojedná o podstatných znacích pojmu nicotnosti rozhodnutí správního orgánu a rovněž zhodnotí, zda a případně jak je tento institut reflektován judikaturou Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozhodnutím o úhradách podle § 16 ZVZP, resp. jak rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nahlíží na přezkum rozhodnutí o odvoláních podaných ve věcech úhrad podle § 16 ZVZP.

[17] K pojmu nicotnosti rozhodnutí správního orgánu se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti vyjadřoval opakovaně, a to např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65 nebo v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 13. 5. 2008,

č. j. 8 Afs 78/2006 – 74 (č. 1629/2008 Sb. NSS). V posledně zmiňovaném rozhodnutí uvedl Nejvyšší správní soud následující:

[18] *„Nicotnost (...) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky.“*

[19] Odkázat lze též na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, č. 793/2006 Sb. NSS, podle jehož právních závěrů *„nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevů vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přiblíží z úřední povinnosti.“*

[20] Definice nicotného správního aktu je odbornou literaturou i ustálenou judikaturou podrobně popsána a není sporu o tom, že se jedná o akt zatížený tak závažnými a nezhojitelnými vadami, že není způsobilý vyvolávat účinky a proto nelze jej vůbec považovat za rozhodnutí. Pokud je takový akt podroben soudnímu přezkumu, soud vysloví jeho nicotnost, a to i bez návrhu účastníků řízení. Podle § 76 odst. 2 s. ř. s.: *„Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“*

[21] Městský soud dospěl k závěru, že o odvolání žalobkyně rozhodl správní orgán, který je k řízení absolutně věcně nepřislušný. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že absolutní nedostatek věcné příslušnosti může být důvodem nicotnosti rozhodnutí; k tomu odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001 – 46, podle něhož *„nedostatek věcné působnosti rozhodujícího orgánu je přitom nutno považovat za důvod nulity (nicotnosti, non negotium) vydaného správního aktu, tedy jeho právní neexistence, kdy tu není nic, co by bylo způsobilé s účinky právní moci dotknout právní sféru fyzické nebo právnické osoby.“*

[22] Chybný je však závěr městského soudu o nedostatku věcné příslušnosti žalované. Městský soud zkoumal, kdo je ve věci úhrady zdravotní péče podle § 16 zákona ZVZP odvolacím správním orgánem. Dospěl k závěru, že pro určení odvolacího orgánu je třeba vycházet z § 178 odst. 2 věty čtvrté správního řádu, podle něhož *„nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil.“* Dále soud za použití § 1, § 28 odst. 1 a § 28 odst. 2 zákona o VZP vyšel z toho, že žalovaná je právní nástupkyní Správy všeobecného zdravotního pojištění, která byla zřízena Ministerstvem zdravotnictví, a proto za odvolací orgán označil Ministerstvo zdravotnictví, které zřídilo orgán, jehož právním nástupcem se stala žalovaná.

[23] Podle § 53 odst. 1 ZVZP *„na rozhodování zdravotních pojišťoven ve věcech týkajících se udělení předchozího souhlasu podle § 14b, vydání povolení podle koordinačních nařízení, nábrady nákladů podle § 14 odst. 2 až 4, přírůžek k pojistnému, pokut a pravděpodobné výše pojistného a ve sporných případech ve věcech*

pokračování

placení pojistného, penále, vracení přeplatku na pojistném a snížení záloh na pojistné se vztahují obecné předpisy o správním řízení, nestanoví-li tento zákon jinak. Ve správním řízení zahajovaném na návrh pojištěnce se rozhoduje též ve sporných případech o hrazení částek podle § 16b; k návrhu pojištěnce přiloží doklady o zaplacení doplateků za částečně hrazené léčivé přípravky nebo potraviny pro zvláštní lékařské účely, které se započítávají do limitu podle § 16b, ze kterých vyplývá, že limit podle § 16b byl překročen. Zdravotní pojišťovny rozhodují ve věcech přírůžek k pojistnému, pokud a ve sporných případech ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry. Odvolání proti platebnímu výměru ve věcech dlužného pojistného nemá odkladný účinek.“ Zákon zde tedy výslovně vztahuje subsidiaritu správního řádu pouze na taxativně vymezený typ řízení podle ZVZP. Řízení o žádosti pojištěnce o úhradě podle § 16 ZVZP však mezi tato řízení nespadá.

[24] Určitá autonomie zdravotních pojišťoven, s níž hospodaří s prostředky veřejného zdravotního pojištění, je naopak důvodem, pro nějž nelze, při nedostatku výslovného zákonného zmocnění, připustit možnost, aby státní orgán autoritativně rozhodoval (např. jako odvolací orgán v řízení podle § 16 ZVZP), jakým způsobem má nakládat se svěřenými prostředky či tyto prostředky přerozdělovat.

[25] V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu navíc nelze zpochybnit, že žalovaná byla k vydání napadeného rozhodnutí věcně příslušná. K příslušnosti žalované vydávat rozhodnutí ve věci § 16 ZVZP, jakož i k připuštění možnosti opravného prostředku bez výslovného zmocnění zákona, se Nejvyšší správní soud již vyjádřil, odkázat lze např. na rozsudek ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018 – 63. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že: „Podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je to totiž právě příslušná zdravotní pojišťovna, kdo rozhoduje o úhradě zdravotních služeb ve výjimečných případech (jsou-li splněny ostatní podmínky). Pro rozhodování podle uvedeného ustanovení přitom § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění nepředpokládá postup dle obecných předpisů o správním řízení. Sám zákon o veřejném zdravotním pojištění na druhou stranu žádnou speciální úpravu opravných prostředků proti rozhodnutí dle § 16 neobsahuje. Zákon (v nyní účinném znění) tak nestanovuje žádný opravný prostředek. Poučila-li však stěžovatelka žalobce o možnosti podat proti rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017, č. j. VZP-17-03683726-A444, odvolání ve lhůtě 15 dnů, přičemž žalobce v souladu s tímto (nesprávným) poučením postupoval, nesmí být žalobci na újmu, pokud opravný prostředek proti rozhodnutí podal v dobré víře ve správnost v něm obsaženého poučení. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, totiž účastník řízení nesmí být na újmu, pokud opravný prostředek proti rozhodnutí podal v dobré víře ve správnost v něm obsaženého poučení. I když nesprávné poučení nemůže v rozporu se zákonem založit přípustnost opravného prostředku, „je však třeba přiblížnout k tomu, že pokud stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, vycházející z jeho nesprávného poučení, nelze mu přičíst k tíži, že za rozhodující skutečnost pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby považoval až doručení sdělení o vyřízení tohoto opravného prostředku.“ Opačný postup by znamenal „odepření spravedlnosti, resp. přístupu k soudu, neboť za situace, kdy byl stěžovatel na základě poučení v dobré víře v existenci opravného prostředku, od něj nebylo možné očekávat podání žaloby.“ (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50).“

[26] Pro úplnost je třeba uvést, že v nedávné době byla rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu postoupena otázka, zda akt, jímž zdravotní pojišťovna podle § 16 ZVZP rozhoduje o úhradě zdravotních služeb jinak z prostředků zdravotního pojištění nehrazených, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V rámci řízení se měl rozšířený senát zabývat též odpověďmi na související otázky, mezi něž mělo patřit i posouzení, kdo je odvolacím orgánem v řízeních o úhradách podle § 16 ZVZP. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však usnesením ze dne 22. 10. 2019, č. j. 3 Ads 166/2018 – 68, kasační stížnost v uvedené věci odmítl z důvodu neodstranitelného nedostatku procesní podmínky způsobené úmrtím stěžovatele. V rozhodnutí pak konstatoval, že: „V důsledku odmítnutí kasační stížnosti bez zodpovězení otázek vznesených třetím senátem v usnesení o postoupení věci setrvávají právní názory Nejvyššího správního soudu na dosavadním stavu judikatury. Je na senátech tohoto soudu, včetně těch, které v návaznosti na postoupení této věci rozšířenému senátu přerušily řízení v obdobných věcech, zda v nich rozhodnou, nebo zda je postoupí

rozšířenému senátu. Za splnění podmínky § 17 odst. 1 s. ř. s. by tak měly učinit, pokud v dosavadní judikatuře soudu, včetně rozšířeného senátu, nenaleznou na své otázky uspokojivé odpovědi.“

[27] Nejvyšší správní soud neshledává v souzené věci důvod odchytil se od aktuální rozhodovací praxe týkající se rozhodování o úhradách podle § 16 ZVZP a shrnuje, že podle současné judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že:

1. Rozhodnutí vydané podle § 16 ZVZP je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.
2. Věcně příslušná k rozhodnutí podle § 16 ZVZP je zdravotní pojišťovna, která má pojištěnci poskytovat úhradu podle tohoto ustanovení.
3. Pokud zdravotní pojišťovna poučí účastníka o možnosti podat opravný prostředek proti rozhodnutí revizního lékaře podle § 16 ZVZP, soudy tento postup akceptují, a to např. i z pohledu zákonných lhůt pro podání správní žaloby.
4. Na rozhodování podle § 16 ZVZP není subsidiárně použitelný správní řád a proto nelze určit odvolací správní orgán postupem podle § 178 odst. 2 správního řádu.

[28] V důsledku toho, že řízení o žádosti pojištěnce o poskytnutí úhrady podle § 16 ZVZP není tímto zákonem blíže upraveno a s ohledem na § 53 odst. 1 ZVZP na ně nelze ani subsidiárně použít správní řád, se lze setkat se dvěma způsoby rozhodování zdravotních pojišťoven o této žádosti. Zdravotní pojišťovna může rozhodnout pouze v jednom stupni a takové rozhodnutí je pak možné podrobit soudnímu přezkumu. Pokud však zdravotní pojišťovna – tak jako zde žalovaná – proces rozhodování o úhradě podle § 16 ZVZP rozdělí do dvou fází, kdy prvotní posouzení věci svěří svému reviznímu lékaři a rozhodnutí podle § 16 ZVZP vydává sama zdravotní pojišťovna na základě odvolání pojištěnce proti rozhodnutí revizního lékaře, je takový postup rovněž akceptován a rozhodnutí o odvolání vydané zdravotní pojišťovnou soudy přezkoumávají. Takové rozhodnutí není nicotné a samo o sobě ani nezákonné, neboť rozhoduje věcně příslušný správní orgán. To, jak žalovaná uvnitř své organizační struktury určí, která její složka bude funkčně či následně instančně příslušná k rozhodování ve věci žádosti o úhradu podle § 16 ZVZP, je s ohledem na absentující zákonnou úpravu v dispozici žalované. Pokud tedy rozhodnutí o úhradě podle § 16 ZVZP vydá žalovaná, je třeba na takové rozhodnutí nahlížet jako na rozhodnutí vydané věcně příslušným správním orgánem a nelze je považovat za nicotné.

[29] V tomto ohledu je tedy nutno konstatovat, že městský soud posoudil věc po právní stránce nesprávně, pokud se při svém výkladu zcela odchytil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a navíc odklon od judikatury vyššího soudu přesvědčivě neodůvodnil. Nejvyššímu správnímu soudu je přitom z jeho úřední činnosti známo, že v řadě obdobných řízení městský soud přezkoumával rozhodnutí o úhradách podle § 16 ZVZP vydávaná ve dvouступňovém řízení, v nichž o odvolání rozhodovala zdravotní pojišťovna, a nepřislusnost zdravotní pojišťovny rozhodovat o tomto odvolání nedovodil.

[30] Městský soud se žádným způsobem nevypořádal s tak zásadním obratem ve své rozhodovací činnosti, k jakému dospěl v napadeném rozsudku. Odkázal pouze na dva rozsudky Krajského soudu v Ostravě (ze dne 29. 1. 2020, č. j. 25 Ad 5/2019 – 51 a za dne 30. 9. 2019, č. j. 78 Ad 2/2019 – 39), v podstatné části argumentace z nich vyšel a k tomu uvedl, že „jsa inspirován rozhodovací praxí Krajského soudu v Ostravě revidoval svůj dosavadní pohled na funkční příslusnost odvolacího správního orgánu“. Takový důvod je však zjevně nedostačující pro natolik závažný závěr, jakým je konstatování neexistence správního aktu a dovození příslusnosti k rozhodování zcela jiného správního orgánu.

[31] Pokud městský soud v rozsudku cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu, pak se tak děje tendenčně jako v bodě 23., v němž městský soud sice odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího

pokračování

správného soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Azs 214/2018 – 63, nicméně již nezmiňuje tu část citovaného rozhodnutí, která aprobejuje možnost zdravotních pojišťoven rozhodovat o žádostech ve dvoustupňovém řízení a současně potvrzuje, že pro rozhodování ve věcech úhrad podle § 16 ZVZP není subsidiárně použitelný správní řád. Naopak se městský soud vydal prostřednictvím § 178 odst. 2 správního řádu k výkladu, který je v přímém rozporu nejen s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, ale i v rozporu s § 53 odst. 1 ZVZP.

[32] Nejvyšší správní soud shrnuje, že i když ZVZP výslovně nehovoří o tom, že by proti rozhodnutí o mimořádné úhradě podle § 16 ZVZP byl přípustný opravný prostředek, pak s ohledem na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu lze připustit, že pokud zdravotní pojišťovna v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o úhradu podle § 16 ZVZP poučí účastníka o možnosti podání opravného prostředku, tento opravný prostředek je podán a rozhodne o něm tato zdravotní pojišťovna, je takové rozhodnutí soudem přezkoumatelné a nejedná se o rozhodnutí nicotné.

[33] O tom, že o takovém odvolání rozhoduje právě zdravotní pojišťovna, z jejichž fiskálních zdrojů má být poskytnuto mimořádné plnění pojištěnci ve smyslu § 16 ZVZP, doposud Nejvyšší správní soud rozhodoval jednotně a tento názor prozatím nebyl změněn ani rozhodnutím rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od této rozhodovací praxe předložením této právní otázky rozšířenému senátu, neboť se s dosud zastávaným právním názorem ztotožňuje.

[34] Je tedy třeba konstatovat, že městský soud pochybil, pokud vyslovil nicotnost rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí revizního lékaře podle § 16 ZVZP vydaného zdravotní pojišťovnou. Městský soud se tím odchýlil od ustálené rozhodovací praxe a svůj závěr navíc učinil v rozporu se zákonem, neboť v souladu s § 53 odst. 1 ZVZP nebylo možné na danou věc použít ustanovení správního řádu a jeho prostřednictvím a ve spojení se zákonem o VZP dovést příslušnost Ministerstva zdravotnictví.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Rozsudek městského soudu je třeba považovat za nezákonný, neboť soud nesprávně posoudil právní otázku, který správní orgán měl rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí vydanému podle § 16 ZVZP, a v důsledku toho v rozporu se zákonem vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí. Tím byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[36] Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení se soud bude zabývat meritorním posouzením žalobního nároku, a to při zohlednění skutečnosti, že se jedná o věc vyžadující vydání rozhodnutí ve velmi krátkém čase.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2020

JUDr. Filip Dienstbier

předseda senátu