



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobkyně: **nezl. R.H.**
bytem XYZ
zákonný zástupce D.H.
bytem XYZ

zastoupené JUDr. Bedřichem Hájkem, advokátem
sídlem Jana Švermy 1696, Kadaň

proti

žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**
sídlem Orlická 2020/4, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 12. 2019, čj. VZP-19-04779747-U447

takto:

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

Odůvodnění:

- I. **Předmět řízení a vymezení sporu**

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 3. 2. 2020 domáhala zrušení rozhodnutí ředitele Odboru zdravotní péče Regionální pobočky Ústí nad Labem, pobočky pro Liberecký a Ústecký kraj Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 13. 12. 2019, čj. VZP-19-04779747-U447 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaná k odvolání žalobkyně změnila rozhodnutí Odboru zdravotní péče Regionální pobočky Ústí nad Labem, pobočky pro Liberecký a Ústecký kraj Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 6. 11. 2019, čj. VZP-19-04483059-U435 (dále jen „**Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019**“).
2. Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2019 žalovaná zamítla žádost žalobkyně o úhradu zdravotních služeb z prostředků veřejného zdravotního pojištění v části týkající se požadavku na úhradu průvodce po dobu pobytu v lázeňském zařízení z prostředků veřejného zdravotního pojištění a schválila ji v rozsahu komplexní lázeňské léčebně rehabilitační péče bez průvodce.
3. Napadeným rozhodnutím žalovaná změnila výrok Prvostupňového rozhodnutí tak, že *„Žádost o úhradu pobytu průvodce pojištěnky v lázeňském zařízení z prostředků veřejného zdravotního pojištění, podaná ve smyslu § 25 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, se zamítá“*.
4. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 13. 12. 2019.

II. Rozhodnutí žalované (napadené rozhodnutí)

5. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapitulovala předchozí průběh vyřizování žádosti žalobkyně o úhradu zdravotních služeb z prostředků veřejného zdravotního pojištění, včetně poukazu na závěry vyslovené zdejším soudem v rozsudku ze dne 30. 4. 2019, čj. 10 Ad 2/2017 - 43 (dále jen „**Původní rozsudek MS**“), kterým byla zrušena původní rozhodnutí žalované ze dne 17. 1. 2017, čj. VZP-17-00196660-U447 a ze dne 2. 1. 2017, čj. VZP-17-00008394-U435 v části zamítnutí žádosti žalobkyně o úhradu doprovodu z veřejného zdravotního pojištění.
6. Žalovaná reprodukovala závěry vyslovené v Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019 a sumarizovala obsah námitek, jimiž žalobkyně v podaném odvolání proti tomuto rozhodnutí brojila.
7. K námitce, že o odvolání by mělo rozhodovat Ministerstvo zdravotnictví, neboť žalovaná není ústředním správním úřadem, aby mohla rozhodovat o odvolání proti vlastnímu rozhodnutí, žalovaná zdůraznila, že shodnou námitkou žalobkyně se zabýval již Městský soud v Praze v Původním rozsudku MS, kde v bodech 20 - 22 uzavřel, že tato námitka týkající se absence věcné (funkční) příslušnosti žalované při vydání rozhodnutí o odvolání není důvodná. Žalovaná v této souvislosti odkázala na v Původním rozsudku MS připomínané závěry vyslovené v rozsudku Městského v Praze ze dne 24. 4. 2018, čj. 5 A 211/2014 - 60 založené na právním názoru vyjádřeném v bodech 23 - 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, čj. 6 As 32/2017 - 38, dle něhož postupem dle § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), není v případě žalované možné určit její nadřízený správní orgán. Podotkla, že skutečnost, že rozhodnutí o úhradě zdravotních služeb je správním rozhodnutím zdravotní pojišťovny (a nikoliv Ministerstva zdravotnictví v rámci odvolacího řízení, jak tvrdí žalobkyně), lze dovodit např. také z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2019, sp. zn. 5 Ad 28/2018, týkajícího se úhrady zdravotních služeb dle § 16 zákona

č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 48/1997 Sb.“). Zdůraznila, že poskytnutí těchto zdravotních služeb je přitom rovněž vázáno na souhlas revizního lékaře, stejně jako úhrada pobytu průvodce pojištěnce v lůžkové péči dle § 25 zákona č. 48/1997 Sb. Uvedla, že předmětem soudního přezkumu sice nebyla přímo otázka, kdo je odvolacím orgánem proti rozhodnutí v prvním stupni; s poukazem na závěry vyslovené v bodech 19 a 22 naposledy uvedeného rozsudku však dovodila, že ustálená soudní judikatura, vč. recentní judikatury Nejvyššího správního soudu, považuje rozhodnutí o žádosti o úhradu zdravotních služeb z veřejného zdravotního pojištění v obou stupních správního řízení za rozhodnutí zdravotní pojišťovny. Námitku žalobkyně, že by o jejím odvolání v nyní řešeném případě mělo rozhodovat Ministerstvo zdravotnictví, proto odmítla jako nedůvodnou.

8. Žalovaná pak v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vyložila důvody, pro které neshledala opodstatněnými ani zbývající odvolací námitky žalobkyně. Obsah těchto částí odůvodnění Napadeného rozhodnutí soud pro větší stručnost nerekapituloval, neboť žalobkyně ve vztahu k nim žádné žalobní námitky neuplatnila.

III. Žaloba

9. Žalobkyně v podané žalobě předslala, že orgán, jenž vydal Napadené rozhodnutí, byl „*bud' věcně nepříslušný s následkem nicotnosti rozhodnutí, anebo se jednalo o funkční věcnou nepříslušnost, která by zakládala nezákonnost rozhodnutí*“.
10. Žalobkyně se v podané žalobě omezila na jedinou žalobní námitku, kterou brojila právě proti tomu, že o jejím odvolání rozhodl dle jejího přesvědčení nepříslušný orgán. Uvedla, že měla právo podat proti Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019 odvolání s devolutivním účinkem. Poukázala na to, že žalovaná není ústředním správním úřadem, vedle ní působí v ČR dalších 6 veřejných zdravotních pojišťoven. Podotkla, že „*devolutivní účinek odvolání je spojen s tím, že o odvolání rozhoduje zásadně správní orgán nadřízený tomu, který rozhodnutí vydal. V každém případě rozhoduje jiný správní orgán, než který rozhodnutí vydal (dvojinstančnost řízení)*“.
11. Žalobkyně namítala, že obě rozhodnutí vydala regionální pobočka, přičemž Napadené rozhodnutí je podepsáno ředitelem odboru zdravotní péče regionální pobočky s tím, že není ani uvedeno, že by se jednalo o rozhodnutí jménem ředitele regionální pobočky jako odvolacího orgánu.
12. Žalobkyně poukázala na to, že v odůvodnění Původního rozsudku MS je zmíněno, že funkční příslušnost k odvolání je stanovena vnitřními organizačními předpisy žalované. K tomu doplnila, že podle § 12 odst. 2 zákon č. 551/1991 Sb., o Veřejné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 551/1991 Sb.“), upravuje organizaci pojišťovny organizační řád. Žalobkyně namítala, že v přiloženém organizačním řádu žalované účinném od 1. 1. 2016 „*není příslušnost regionální pobočky k rozhodování o odvolání stanovena*“, přičemž „*ředitel regionální pobočky jako odvolací orgán není v organizačním řádu stanoven*“. Pokud by chybějící funkční příslušnost byla stanovena v jiném vnitřním předpise žalované, bylo by to podle žalované v rozporu se zákonem, který určuje, že působnost a úkoly regionálních poboček upraví organizační řád. V jiném vnitřním předpise žalované je podle žalobkyně možné nejvýše podrobněji provést stanovenou funkční příslušnost. I úprava vnitřním předpisem pak musí podle žalobkyně

respektovat požadavek na devolutivní účinek odvolání (dvojinstančnost), což při rozhodování regionální pobočky o odvolání proti vlastnímu rozhodnutí nemůže být splněno. Žalobkyně doplnila, že z grafické přílohy organizačního řádu o organizaci regionální pobočky vyplývá, že oddělení kontroly a revize zdravotní péče a odbor zdravotní péče jsou součástí téže regionální pobočky, která vydávala Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019, tak i Napadené rozhodnutí.

13. Žalobkyně dále v této souvislosti citovala závěry vyslovené v bodě 24 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, čj. 6 As 32/2017 - 38. Uvedla, že „analogicky dle zákona o svobodném přístupu k informacím by mohl rozhodovat o odvolání regionální pobočky ředitel pojišťovny (nikoli ředitel regionální pobočky)“, s tím, že tak není „stanoveno v organizačním řádu, ale takový postup by naplňoval devolutivní účinek, protože z hlediska organizace žalované sídlí ředitel pojišťovny v jejím Ústředí a na odvolacím řízení se podílejí jiné úřední osoby, než na regionální pobočce, které rozhoduje v prvním stupni. Lze hovořit v nějakém smyslu o dvojinstančnosti“.
14. Žalobkyně dále poukázala na to, že dle sdělení Ministerstva zdravotnictví ze dne 9. 1. 2020 vykonává uvedené ministerstvo nad žalovanou správní dozor. S poukazem na několik ustanovení různých právních předpisů zakládajících podle žalobkyně kontrolní oprávnění ministerstva a s poukazem na § 178 odst. 1 správního řádu pak měla žalobkyně za to, že „nadřízený orgán při rozhodování o výdajích zdravotní pojišťovny určit lze“. Doplnila, že „nesporný přínos příslušnosti ministerstva k rozhodování o odvolání by spočíval ve sjednocení rozhodovací činnosti všech 7 zdravotních pojišťoven v ČR“.
15. Vliv tvrzené vady řízení na správnost Napadeného rozhodnutí pak žalobkyně spatřovala v tom, že výsledek vyřízení žádosti o úhradu doprovodu je odvislý od vyhodnocení dokladů zejména o pracovním znevýhodnění matky pojištěnky a zprávy psychologa. Vzhledem k tomu, že odvolání nemělo devolutivní účinek, neměla žalobkyně podle svého přesvědčení možnost nechat přezkoumat správnost závěru jiným správním orgánem nebo alespoň organizační částí žalované, která je více organizačně oddělena od regionální pobočky; žalobkyně měla za to, že v takovém případě by bylo bývalo mohlo dojít k jinému vyhodnocení podkladů žádosti a následkem toho k vyhovujícímu rozhodnutí o úhradě doprovodu.
16. Žalobkyně uzavřela, že „příslušnost regionální pobočky rozhodovat o odvolání proti vlastnímu rozhodnutí není ničím podložena“. Určení odvolacího orgánu je pak podle ní v rozporu s „obvyklým správním postupem“, kdy jeden odvolací orgán sjednocuje postupy více prvostupňových správních orgánů.
17. Žalobkyně upozornila, že předestřená právní otázka odvolacího orgánu zdravotní pojišťovny přesahuje její vlastní zájmy a objevuje se i ve správních žalobách ve vztahu k § 16 zákona č. 48/1997 Sb.

IV. Vyjádření žalované

18. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 9. 4. 2020 rekapitulovala dosavadní průběh vyřizování žádosti žalobkyně včetně navazujícího soudního přezkumu a reprodukovala obsah žalobních námitek.
19. Žalovaná předeslala, že pro rozhodování zdravotních pojišťoven o žádostech pojištěnců o úhradu zdravotních služeb z prostředků veřejného zdravotního pojištění není v zákoně

č. 48/1997 Sb. ani v jiném právním předpisu, stanoven žádný formální postup. Podle § 25 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. je pobyt průvodce pojištěnce staršího 6 let hrazenou službou jen se souhlasem revizního lékaře. Ze zákona tedy podle žalované implicitně plyne, že rozhodování zdravotní pojišťovny o žádosti pojištěnce je fakticky rozhodnutím jednostupňovým. Zákon podle žalované nepočítá s přezkumem takového rozhodnutí v odvolacím řízení ani nedefinuje žádný orgán, který by takový přezkum měl provádět. V této souvislosti žalovaná odkázala na závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018 - 66, týkající se postupu žalované podle § 16 tohoto zákona. Nejvyšší správní soud podle žalované dospěl k závěru, že proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny vydanému dle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. zákon nestanovuje žádný opravný prostředek a současně nepředpokládá postup dle obecných předpisů o správním řízení, přičemž se v odůvodnění rovněž vypořádal s námitkou nedostatku pravomoci k vydání rozhodnutí. Uvedený závěr Nejvyššího správního soudu lze podle žalované ze shodných důvodů v něm uvedených plně vztáhnout i na rozhodování zdravotní pojišťovny dle § 25 zákona č. 48/1997 Sb.

20. Žalovaná konstatovala, že o žádosti žalobkyně rozhodl revizní lékař Oddělení kontroly a revize Odboru zdravotní péče Regionální pobočky Ústí nad Labem. O jejím odvolání proti tomuto rozhodnutí pak rozhodl ředitel Odboru zdravotní péče Regionální pobočky Ústí nad Labem, který je organizačně nadřízený reviznímu lékaři. O skutečnosti, že odvolání proti rozhodnutí je možné podat k řediteli Odboru zdravotní péče Regionální pobočky Ústí nad Labem, byla žalobkyně podle žalované řádně poučena a této možnosti využila. Jedná se přitom o postup, který odpovídá obvyklé správní praxi žalované.
21. Žalovaná upozornila, že Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud k dnešnímu dni již mnohokrát posuzovaly rozhodnutí žalované o nárocích pojištěnců vydaná shodným procesním postupem jako v případě žalobkyně. Otázku nedostatku příslušnosti správního orgánu k vydání rozhodnutí by přitom měly správní soudy podle žalobkyně posuzovat i bez návrhu a takto o ní rozhodnout. Z praxe správních soudů však plyne, že procesní postup žalované je považován za správný a odpovídající zákonné úpravě rozhodování o nárocích pojištěnců. V této souvislosti žalovaná znovu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018 - 66, a na jeho další rozhodnutí ve věcech sp. zn. 5 Ads 28/2018, 4 Ads 394/2019 či 5 Ads 228/2019. Podotkla, že Nejvyšší správní soud v postupu žalované neshledal žádné pochybení, přitom by byl povinen konstatovat případnou nicotnost rozhodnutí žalované i bez návrhu. Žalovaná uzavřela, že pokud umožnila žalobkyni podat odvolání proti rozhodnutí revizního lékaře k řediteli odboru zdravotní péče, rozhodně tím nepoškodila žádná její práva ani nezatížila řízení o její žádosti procesní vadou, pro kterou by mělo být Napadené rozhodnutí zrušeno.
22. K odkazu žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, čj. 6 As 32/2017 - 38, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval postupem žalované jako povinného subjektu při poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), žalovaná uvedla, že uvedený rozsudek se zde souzenou věcí nesouvisí, nehledě na to, že je již překonán novou právní úpravou týkající se postupů při poskytování informací dle uvedeného zákona.

V. Replika žalobkyně a další podání stran

23. Žalobkyně v podané replice ze dne 24. 4. 2020 k poukazu žalované na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018 - 66, poznamenala, že právní názor k otázce nepovinného opravného prostředku proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny v bodě 29 tohoto rozsudku jednak není nosným důvodem pro znění výroku citovaného rozsudku, jednak podle žalobkyně neobstojí v případě rozhodování dle § 25 zákona č. 48/1997 Sb. Žalobkyně dodala, že působnost správního řádu na rozhodování o doprovodu při lázeňské péči není zakotvena v zákoně č. 48/1997 Sb., ale plyne přímo z § 1 správního řádu. Uvedla, že zákon č. 48/1997 Sb. v případě lázeňské péče nevylučuje podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Skutečnost, že zákon neupravuje procesní postup, není podle žalobkyně legislativní vadou, když správní řád se na rozhodování zdravotní pojišťovny vztahuje subsidiárně. Aplikace správního řádu současně nemůže být podle žalobkyně selektivní bez zákonem zakotvené výjimky, přičemž v projednávaném případě se v plné šíři uplatní právo žalobkyně podat proti rozhodnutí žalované odvolání na základě § 81 správního řádu.
24. K poukazu žalované na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 5 Ads 28/2018 a sp. zn. 4 Ads 394/2019, žalobkyně konstatovala, že v těchto judikátech je potvrzeno, že správní akt pojišťovny je rozhodnutím, samotná právní otázka přípustnosti odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny však zde není podle žalobkyně ze strany Nejvyššího správního soudu řešena.
25. Žalobkyně dále uvedla, že dosavadní rozhodování Městského soudu v Praze ohledně příslušnosti odvolacího orgánu žalované byla založena na tom, že příslušnost je zakotvena v organizačním řádu žalované. Po seznámení s organizačním řádem (základní vnitřní předpis žalované) nicméně podle žalobkyně vyšlo najevo, že tomu tak v žádném případě není a je tedy nutné stanovit funkční příslušnost odvolacího orgánu dle obecných předpisů (správní řád).
26. Žalobkyně setrvala na tom, že „*opravný prostředek proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny musí respektovat dvojinstančnost*“.
27. V podání ze dne 24. 6. 2020 žalobkyně konstatovala, že dle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. vydává zdravotní pojišťovna souhlas, který má při podání správní žaloby povahu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud podle žalobkyně zohlednil specifikum daného ustanovení a přiznal souhlasu povahu rozhodnutí, proti kterému lze podat správní žalobu jako proti rozhodnutí. Závěr o tom, že se na řízení podle § 16 zákona nevztahuje správní řád, podle žalobkyně neznamená, že by se správní řád nevztahoval na rozhodování žalované dle § 25 tohoto zákona.
28. Žalobkyně doplnila, že závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 Ads 134/2012 - 51, k rozhodování o úhradě péče z veřejného zdravotního pojištění ve správním řízení v případě komplexní rehabilitační péče dle § 33 odst. 1 zákona, jsou aplikovatelné i na § 25 zákona při rozhodování o průvodci pojištěnce mladšího 6 let; v obou případech dochází k posouzení oprávněnosti nároku ve správním řízení. Při aplikaci § 25 zákona vydává zdravotní pojišťovna podle žalobkyně rozhodnutí a na postup před vydáním rozhodnutí i následně se aplikuje správní řád, nikoli dle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., ale dle § 1 správního řádu. Žalobkyně konstatovala, že rozhodnutí vydaná na základě § 25 zákona jsou ze strany zdejšího soudu „*konzistentně pojímána jako rozhodnutí*“.

vydaná dle správního řádu. Nevyřešená právní otázka byla omezena na odvolací orgán“. Namítla, že „při rozhodování o veřejných právech a povinnostech nelze správní řád vyloučit, bez výslovného ustanovení zákona. Ust. § 53 ZVZP obsahuje pozitivní výčet o působnosti správního řádu, ale není stanoveno, že by na neuvedené oblasti rozhodování se správní řád nevztahoval“.

29. Žalovaná dne 30. 9. 2020 jednak k výzvě soudu zaslala část svého vnitřního předpisu Příkaz ředitele VZP ČR č. 4/2015 „Jednotný postup pro vyřizování žádostí pojištěnců VZP ČR o úhradu zdravotních služeb“ s tím, že působnost ředitele odboru zdravotní péče regionální pobočky k vydání žalobou napadeného rozhodnutí plyne z čl. 2 odst. 3 tohoto příkazu. Žalovaná současně zaslala dupliku k replikám žalobkyně, v níž k namítané otázce svého procesního postupu při vyřizování odvolání uvedla, že nevidí důvod oddělovat procesní postup při rozhodování o žádostech pojištěnců o úhradu léčebně rehabilitační péče dle § 33, o úhradu pobytu průvodce při hospitalizaci pojištěnce v lůžkovém zařízení dle § 25 či o mimořádnou úhradu jinak nehrazených zdravotních služeb dle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. Tento zákon procesní postup při rozhodování o jednotlivých nárocích pojištěnců nijak neodlišuje, resp. procesní postup zdravotních pojišťoven v těchto případech fakticky nestanoví. Proto je podle žalované třeba ve všech těchto případech rozhodování o nárocích pojištěnců vycházet z principů, které definoval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 14. 5. 2020, čj. 6 Ads 58/2020 - 47. Žalovaná uzavřela, že je toho názoru, že z těchto principů v případě žalobkyně nijak nevybočila.
30. Žalobkyně následně ještě dne 9. 10. 2020 zaslala shrnutí své argumentace. Dle jejího názoru je třeba rozlišovat mezi souhlasem podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. a ostatními oblastmi rozhodování při poskytování věcných dávek (včetně doprovodu dle § 25 téhož zákona), které jsou zakončovány rozhodnutím. Součástí podmínek oprávněného prostředku je nepochybně zakotvení odvolacího orgánu tak, aby odvolací orgán nemohl být určován libovolně a jednostranně rozhodujícím orgánem. Příkaz ředitele žalované č. 4/2015 je vnitřní předpis, který může žalovaná kdykoli změnit z vlastního, ničím nepodmíněného rozhodnutí. Žalobkyně odmítla libovůli žalované v tom směru, zda bude umožněno podání odvolání proti jejímu rozhodnutí a kdo o něm bude rozhodovat. Bez dvojinstančního správního řízení se podle názoru žalobkyně stane sjednocujícím orgánem při poskytování dávek správní soud, což však neodpovídá současnému pojetí správní žaloby proti nezákonnému rozhodnutí. K odvolání ve správním řízení lze řešit skutkové okolnosti, zatímco ve správním soudnictví lze skutkové otázky řešit ve velmi omezeném rozsahu. Podání správní žaloby je pak pro pojištěnce obecně náročnějším a nákladnějším postupem.
31. Návrh na lázeňskou péči dítěte představuje podle žalobkyně tzv. kvalifikovaný návrh, který lze podat pouze prostřednictvím ošetřujícího dětského lékaře, čímž je počet takových žádostí redukován. V případě zamítnutí takto kvalifikovaně podané žádosti je proto podle žalobkyně na místě, aby se o takovém rozhodnutí vedlo správní řízení v plném rozsahu.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

32. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§

75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, neboť oba účastníci s takovým postupem souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud zároveň podotýká, že nenařídil jednání ani za účelem provedení dokazování částí vnitřního předpisu žalované – Příkazu ředitele VZP ČR č. 4/2015 „Jednotný postup pro vyřizování žádostí pojištěnců VZP ČR o úhradu zdravotních služeb“ (konkrétně čl. 2 odst. 3), předloženého žalovanou, neboť o jeho obsahu není mezi stranami sporu. Sama žalobkyně ostatně při vědomí toho, že žalovaná k výzvě soudu předmětný vnitřní předpis předložila, ve svém posledním podání za této situace uvedla, že na jednání netrvá.

33. Žalobkyně podanou žalobou brojí proti rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla žádost žalobkyně o úhradu pobytu průvodce žalobkyně jako pojištěnky v lázeňském zařízení z prostředků veřejného zdravotního pojištění, podanou ve smyslu § 25 zákona č. 48/1997 Sb.
34. Soud předně v rámci zkoumání podmínek řízení posuzoval, zda je Napadené rozhodnutí rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a zda tedy může být přezkoumáno v řízení vedeném podle § 65 a násl. s. ř. s., nebo zda podléhá výluce ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Soud přitom shodně jako v Původním rozsudku MS, v němž ve vztahu k této otázce vyšel ze závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 Ads 134/2012 - 51, uzavírá, že Napadené rozhodnutí je individuálním právním aktem, neboť se týká konkrétního subjektu (žalobkyně) a konkrétní věci (otázky úhrady pobytu průvodce při poskytnutí komplexní léčebně rehabilitační péče), který byl vydán žalovanou jako orgánem veřejné moci z pozice jejího vrchnostenského postavení. Soud tak neměl ani v tomto případě pochybností o tom, že takové rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.
35. Podstatou sporu mezi účastníky je se zřetelem k omezenému rozsahu žalobních námitek toliko posouzení otázky, zda bylo Napadené rozhodnutí vydáno k tomu věcně a funkčně příslušným správním orgánem. Zatímco žalobkyně je přesvědčena o tom, že o odvolání proti Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019 mělo rozhodovat Ministerstvo zdravotnictví, popř. alespoň organizační součást žalované, která je více organizačně oddělena od regionální pobočky rozhodující v prvním stupni, žalovaná poukazovala na závěry vyslovené k této otázce v Původním rozsudku MS, přičemž byla přesvědčena o tom, že závěry plynoucí z ustálené rozhodovací praxe správních soudů, vč. recentní judikatury Nejvyššího správního soudu, jež považuje rozhodnutí o žádosti o úhradu zdravotních služeb z veřejného zdravotního pojištění v obou stupních správního řízení za rozhodnutí zdravotní pojišťovny, je třeba z jí předestřených důvodů aplikovat i ve věcech týkajících se § 25 zákona č. 48/1997 Sb.
36. Soud připomíná, že v posuzované věci žádosti žalobkyně o úhradu pobytu průvodce při poskytnutí komplexní léčebně rehabilitační péče z veřejného zdravotního pojištění již v minulosti rozhodoval. V Původním rozsudku MS se přitom vyjádřil k obsahově obdobné žalobní námitce, kterou žalobkyně poukazovala na to, že o odvolání rozhodoval totožný orgán jako v prvostupňovém rozhodnutí, a nebyl tak naplněn devolutivní účinek jako základní znak řádného opravného prostředku. S poukazem na § 7a odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., § 89 odst. 1 a § 178 odst. 1 správního řádu přitom měla žalobkyně za to, že orgánem příslušným k projednání odvolání bylo Ministerstvo zdravotnictví.

37. Městský soud v Praze neshledal uvedenou námitku důvodnou, přičemž v odůvodnění Původního rozsudku MS v bodech 20 – 22 k tomu uvedl:

„K tomu se v minulosti již Městský soud v Praze vyjádřil, a to v rozsudku ze dne 24.4.2018, č. j. 5 A 211/2014-60, v němž konstatoval:

„Organizační struktura žalované je dle § 12 zákona o VZP v otázce členění na organizační složky stanovena zákonem (odst. 1) a v otázce působnosti těchto složek ponechána na vnitřních organizačních předpisech žalované (odst. 2). Ohledně povahy jednotlivých organizačních složek je podstatný právní závěr Nejvyššího správního soudu obsažený v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008-84 (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), kde uvedený soud při výkladu citovaného ustanovení dospěl k závěru, že organizační složky žalované nejsou samostatnými správními orgány a že správním orgánem je toliko samotná Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky. Byť se daný judikát vztahoval k zákonu o VZP v dřívějším znění, je možné z něj vycházet i v tomto případě, neboť zákon o VZP ani po následných změnách neupravuje působnost a pravomoc jednotlivých organizačních složek žalované. Ve vztahu k otázce, kdo je nadřízeným správním orgánem žalované, soud vycházel z rozsudku ze dne 20. 9. 2017, č. j. 6 As 32/2017-38, bod 23 a 24, kde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postupem dle § 178 správního řádu není v případě žalované možné určit její nadřízený správní orgán. Byť se daný judikát vztahuje k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je § 178 obecným pravidlem pro určení nadřízeného správního orgánu, a proto je výklad zaujatý Nejvyšším správním soudem třeba použít i v tomto případě.

Při zohlednění obou výše uvedených závěrů soud shrnuje, že žalovaná vystupuje při výkonu veřejné správy neohledně na své vnitřní členění na organizační složky jako jeden správní orgán, který má stanovený nadřízený orgán (rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny) jen v případech rozhodování dle § 53 odst. 1 zákona o pojištění. V ostatních případech výkonu veřejné správy jsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti pro účely postupů podle správního řádu nastaveny vnitřní organizací žalované (§ 12 odst. 2 zákona o VZP), přičemž se jedná pouze o vzájemnou funkční příslušnost jednotlivých organizačních složek žalované, neboť tyto složky nejsou samostatnými správními orgány. Soud proto shledal, že žalobcova námitka, že o jeho odvolání proti přezkumnému rozhodnutí mělo rozhodovat Ministerstvo zdravotnictví, není důvodná.“ S odkazem na uvedenou argumentaci, kterou lze bez dalšího využít i pro nyní posuzovanou věc, soud shledal námitku žalobkyně týkající se absence věcné (funkční) příslušnosti při vydání napadeného rozhodnutí nedůvodnou“.

38. Městský soud v Praze tedy v Původním rozsudku MS postavil své závěry k otázce určení orgánu příslušného k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí žalované vydanému na půdorysu § 25 zákona č. 48/1997 Sb. na závěrech vyslovených v dřívějším rozhodnutí pátého senátu tohoto soudu. V něm přitom pátý senát tohoto soudu (s poukazem na závěry přijaté ve shora označených rozsudcích Nejvyššího správního soudu) uzavřel, že žalovaná vystupuje při výkonu veřejné správy bez ohledu na své další vnitřní členění jako jediný správní orgán, přičemž mimo případů rozhodování dle § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. jsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti při výkonu veřejné správy nastaveny výlučně vnitřní organizací žalované (§ 12 odst. 2 zákona č. 551/1991 Sb.), a jedná se pouze o vzájemnou funkční příslušnost jednotlivých organizačních složek žalované.

39. Senát rozhodující Původním rozsudkem MS ve věci týkající se úhrady pobytu průvodce žalobkyně při poskytnutí komplexní léčebně rehabilitační péče z veřejného zdravotního pojištění s poukazem na uvedené závěry žalobkyně nepřisvědčil, že by o jím podaném odvolání proti původnímu zamítavému rozhodnutí mělo rozhodovat Ministerstvo zdravotnictví, a shledal nedůvodnou námitku nedostatku věcné (funkční) příslušnosti při vydání původně napadeného rozhodnutí.
40. Žalované přitom nelze z pohledu soudu nijak vytýkat, pokud v Napadeném rozhodnutí v souladu s právě reprodukovánými závěry vyjádřenými v Původním rozsudku MS v dalším řízení s obdobným odůvodněním akcentujícím závěry vyslovené ve zrušujícím rozsudku (původní rozhodnutí žalované bylo zrušeno z jiných důvodů) nepřisvědčila námitce, kterou žalobkyně v odvolání proti Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019 poukazovala na to, že o odvolání by mělo rozhodovat Ministerstvo zdravotnictví.
41. Soud přitom žalobními námitkami, jimiž žalobkyně proti těmto závěrům žalované vysloveným v Napadeném rozhodnutí brojila, nemohl z dále vyložených důvodů přisvědčit.
42. Osmnáctý senát Městského soudu v Praze předesílá, že se zcela ztotožnil se shora sumarizovaným závěrem, který k obdobné žalobní námitce dříve vyložil jiný senát tohoto soudu v Původním rozsudku MS. Přestože s ohledem na níže uvedené nesouzní s těmi jeho úvahami akcentujícími aplikovatelnost správního řádu na postup žalované podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb., samotný závěr založený na tom, že žalovaná vystupuje při výkonu veřejné správy postupem realizovaným podle naposledy uvedeného ustanovení bez ohledu na své další vnitřní členění jako jediný správní orgán a vztahy nadřízenosti a podřízenosti relevantní pro určení funkční příslušnosti v dané věci jsou nastaveny výlučně vnitřní organizací žalované, osmnáctý senát i se zřetelem k níže vysvětleným důvodům sdílí a na závěru vyřčeném v Původním rozsudku MS tak setrvává.
43. Žalobkyně v rámci své žalobní obrany předně poukazovala na to, že Napadené rozhodnutí bylo vydáno věcně nepřislušným orgánem, což mělo za následek nicotnost tohoto rozhodnutí, popř. se podle ní *„jednalo o funkční věcnou nepřislušnost, která by zakládala nezákonnost rozhodnutí“*. Žalobkyně přitom své dříve uplatněné žalobní námitky a námitky vznesené v odvolání proti Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019 zaměřené na závěr, že odvolacím orgánem mělo být Ministerstvo zdravotnictví, nyní rozhojnila o argumentaci týkající se funkční nepřislušnosti spojenou se závěrem, že by o odvolání měla rozhodovat „alespoň organizační část žalované, která je více organizačně oddělena od regionální pobočky“.
44. Soud předně přistoupil k posouzení té části žalobní argumentace brojící proti nedostatku věcné příslušnosti vyústivším v žalobkyní tvrzenou nicotnost Napadeného rozhodnutí.
45. Správní soudy ustáleně judikují, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhoditelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za rozhodnutí orgánu veřejné moci považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V rámci této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní

důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010 - 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS). Soudy v minulosti opakovaně zdůraznily, že vadami takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. výše odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 100/2010, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 As 24/2012 - 22, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001 - 96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS).

46. 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.
47. Žalobkyni lze přisvědčit potud, že absolutní nedostatek věcné příslušnosti může být důvodem nicotnosti rozhodnutí. K tomu soud odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. 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“*.
48. V nyní posuzovaném případě však již z odůvodnění Původního rozsudku MS, které osmnáctý senát co do závěrů sdílí a níže je doplňuje a v jistém ohledu koriguje, vyplývá, že v posuzovaném případě bylo Napadené rozhodnutí vydáno k tomu věcně příslušným orgánem, jenž byl současně oprávněn o podaném opravném prostředku rozhodnout. Jednalo se nejen o věcně, ale i o funkčně příslušný orgán – pojem funkční příslušnosti je zde použit pro určení orgánu, jenž rozhoduje o opravném prostředku (k funkční příslušnosti co do určení organizační části úřadu příslušné k rozhodování srov. níže). Napadené rozhodnutí tak není z pohledu zdejšího soudu v uvedeném kontextu zatíženo ani vadou nicotnosti, ani prostě nezákonností rozhodnutí.
49. Jak bylo připomenuto výše, soud se ztotožňuje se závěry vyslovenými již v Původním rozsudku MS odkazovaném rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 24. 4. 2018, čj. 5 A 211/2014 - 60, dle nichž žalovaná vystupuje při výkonu veřejné správy bez ohledu na své další vnitřní členění jako jediný správní orgán, přičemž mimo případů rozhodování dle § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. jsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti při výkonu veřejné správy nastaveny výlučně vnitřní organizací žalované.

50. K uvedenému je třeba nad rámec úvah obsažených v Původním rozsudku MS doplnit, že Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi na půdorysu § 16 zákona č. 48/1997 Sb. dovozuje, že na rozhodování podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. není subsidiárně použitelný správní řád, a proto nelze určit odvolací správní orgán postupem podle § 178 správního řádu.
51. Soud v tomto směru, obdobně jako žalovaná ve svém vyjádření, poukazuje na závěry vyslovené v recentním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, čj. 6 Ads 58/2020 - 47, v nichž Nejvyšší správní soud přehledně shrnul, že ustanovení § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. „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 nespádá.

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.

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 účastníku 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 přihlídnout 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 „odeprání 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).“

(...)

Nejvyšší správní soud neshledává v souzené věci důvod odchýlit 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.

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 instancně 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 nablížit jako na rozhodnutí vydané věcně příslušným správním orgánem a nelze je považovat za nicotné (pozn. zvýraznění doplněno).

52. Osmnáctý senát se se s uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu beze zbytku ztotožňuje, zcela s nimi souhlasí, neshledává důvodu se od nich jakkoli odchýlovat, přičemž je považuje za příléhavé a přenositelné i na posuzovaný případ týkající se postupu žalované podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb.
53. I v případě postupu žalované podle naposledy uvedeného ustanovení totiž platí, že ani ve vztahu k němu není v ustanovení § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. subsidiární aplikace správního řádu předvídána. Za této situace tak ve světle závěrů zastávaných Nejvyšším správním soudem nutně platí, že na postup žalované podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb. se správní řád subsidiárně nepoužije.
54. Žalobkyně se dle přesvědčení soudu mylí, pokud v podané replice i závěrečném shrnutí své argumentace relevanci závěrů vyslovených v rozsudku kasačního soudu ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018 - 63, pro posuzovanou věc obecně zpochybňuje. Žalobkyně ostatně nepředestírá žádný konkrétní důvod, pro který dospívá k závěru, že tam vyslovený právní názor „neobstojí v případě rozhodování dle § 25 ZVZP“, přičemž sama naopak v této souvislosti poukazuje na „okruh působnosti vymezený v § 53 zákona č. 48/1997 Sb.“. Jak bylo zmíněno výše, ustanovení § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. podle ustálené

rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu výslovně počítá se subsidiární aplikací správního řádu pouze na taxativně vypočtené typy řízení podle zákona č. 48/1997 Sb., přičemž postup zdravotní pojišťovny podle § 25 zákona stejně jako postup dle § 16 tohoto zákona mezi těmito případy uveden není. Obdobně jako v případě postupu podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. pak nelze dle městského soudu uvažovat o aplikaci správního řádu ani na základě § 1 tohoto zákona. Nejvyšší správní soud subsidiární aplikovatelnost vyloučil již na základě interpretace ustanovení § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., dle přesvědčení soudu přitom není na místě zacházet s postupem podle § 25 tohoto zákona odchylně od postupu dle § 16 zákona. Městský soud v Praze tak nepovažoval za této situace za důvodné odchylovat se od závěrů vyslovených v uvedených rozhodnutích a uplatnil je z popsanych důvodů i na posuzovanou věc.

55. Ustanovení správního řádu se tak z uvedeného důvodu v kontextu nyní řešeného případu neaplikuje ani v části upravující určení odvolacího správního orgánu. Odvolací orgán tak není v případě postupů žalované podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb. možno určit podle § 178 správního řádu.
56. Platí přitom, že i v případě postupu dle právě uvedeného ustanovení, tedy vyřizování žádosti o úhradu pobytu průvodce žalobkyně jako pojištěnky v lůžkové péči, se plně uplatní další shora citovaná judikatorní východiska vyřčená Nejvyšším správním soudem k posuzování žádostí podaných podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. Nejvyšší správní soud (s poukazem na žalovanou v jejím vyjádření připomínaný rozsudek tohoto soudu ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018 - 63), ve shora citovaném rozsudku čj. 6 Ads 58/2020 - 47 především potvrdil, že přestože zákon č. 48/1997 Sb. výslovně nehovoří o tom, že by proti rozhodnutí o mimořádné úhradě podle § 16 zákona byl přípustný opravný prostředek, lze s ohledem na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu připustit, že pokud zdravotní pojišťovna v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o úhradu podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. poučí účastníka o možnosti podání opravného prostředku, tento opravný prostředek je podán a rozhodne o něm tato zdravotní pojišťovna, je takové rozhodnutí vydáno věcně příslušným orgánem.
57. Uvedené závěry je pak třeba podle přesvědčení soudu obdobně aplikovat i ve vztahu k postupu žalované podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb. I v tomto případě totiž platí, že pokud zdravotní pojišťovna – tak jako v nyní posuzované věci žalovaná – proces posuzování žádosti o úhradu podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb. rozdělí do dvou fází, kdy prvotní posouzení věci svěří svému reviznímu lékaři, jenž vydá „prvostupňové“ rozhodnutí, a následně rozhodne o odvolání proti tomuto rozhodnutí, tedy o opravném prostředku zákonem výslovně nepředvídaném ale judikatorně připuštěném, o jehož přípustnosti účastníka poučí, je rozhodnutí o takovém odvolání vydáno věcně a funkčně (ve smyslu orgánu příslušného rozhodnout o opravném prostředku) příslušným správním orgánem. I v těchto typech činnosti zdravotní pojišťovny přitom platí, že o takovém odvolání rozhoduje právě zdravotní pojišťovna, z jejíchž fiskálních zdrojů má být poskytnuto plnění pojištěnci ve smyslu § 25 zákona č. 48/1997 Sb.
58. Lze tedy uzavřít, že žalovaná byla věcně příslušná a rovněž funkčně příslušná (co do určení správního orgánu příslušného k rozhodnutí o takovém zákonem nepředvídaném opravném prostředku) k vydání Napadeného rozhodnutí, kterým k odvolání žalobkyně změnila své Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019. Městský soud v Praze tak setrval na závěru vysloveném již v Původním rozsudku MS (jakkoli jej dílčím způsobem doplnil a modifikoval ve vztahu

k použitelnosti správního řádu), dle něhož odvolacím orgánem v daném případě není a se zřetelem ke shora uvedeným důvodům nemůže být Ministerstvo zdravotnictví. Na uvedených závěrech přitom není způsobilý ničeho změnit poukaz žalobkyně na to, že v takovém případě nemá možnost nechat přezkoumat stanovisko žalované jiným správním orgánem, jenž by nadto mohl svým postupem přispívat ke sjednocení rozhodovací praxe zdravotních pojišťoven. Judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu, které zdejší soud sdílí a jež je třeba pro jejich přiléhavost aplikovat i na postup žalované podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb., jednoznačně potvrzují, že Napadené rozhodnutí není v tomto ohledu zatíženo vadou nicotnosti ani nezákonnosti.

59. Soud se dále zabýval novou částí žalobní argumentace, kterou žalobkyně poukazovala na funkční nepřislusnost (co do určení organizační části žalované) orgánu, který vydal Napadené rozhodnutí, s tím, by o odvolání měla rozhodovat „alespoň organizační část žalované, která je více organizačně oddělena od regionální pobočky“.
60. Soud předně nemohl žalobkyni přisvědčit, že by bylo namístě analogicky aplikovat závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, čj. 6 As 32/2017 - 38, týkající se určení odvolacího orgánu na úseku poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. Soud si je vědom toho, že v Původním rozsudku MS odkazované rozhodnutí pátého senátu zdejšího soudu poukazovalo na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 32/2017 - 38, dle nichž nelze v případě žalované určit její odvolací orgán postupem podle § 178 správního řádu. Potud lze s relevancí uvedených závěrů souhlasit (soud nicméně výše nad rámec závěrů vyslovených v Původním rozsudku MS vyložil důvody, pro které nelze správní řád a tedy ani ustanovení § 178 správního řádu na postupy podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb. aplikovat). Soud se však nemohl s žalobkyní ztotožnit v tom, že by bylo na místě aplikovat v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu navazující závěr, dle něhož má o odvolání rozhodnout osoba stojící v čele žalované. Soud upozorňuje, že uvedený závěr byl kasačním soudem vysloven striktně na základě dikce § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. v tehdy účinném znění, jež však nelze na nyní řešenou věc, upravenou zákonem č. 48/1997 Sb., aplikovat.
61. Pokud pak jde o určení funkčně příslušné součásti žalované, sdílí soud závěry vyslovené ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 58/2020 - 47, jež jsou z pohledu městského soudu plně přenositelné i na postup vyřizování žádosti dle § 25 zákona č. 48/1997 Sb., dle nichž to, jak žalovaná uvnitř své organizační struktury určí, která její složka bude funkčně resp. instančně příslušná k posuzování žádosti o úhradu podle § 25 zákona č. 48/1997 Sb., je s ohledem na absentující zákonnou úpravu v dispozici žalované.
62. Městský soud v Praze již ve svém Původním rozsudku MS odkazoval na shora opakovaně připomínané rozhodnutí pátého senátu zdejšího soudu, dle něhož „organizační struktura žalované je dle § 12 zákona o VZP v otázce členění na organizační složky stanovena zákonem (odst. 1) a v otázce působnosti těchto složek ponechána na vnitřních organizačních předpisech žalované (odst. 2)“.
63. Staví-li žalobkyně předmětnou část své žalobní argumentace tak, že pokud by chybějící funkční příslusnost byla stanovena v jiném vnitřním předpise žalované, bylo by to podle žalobkyně v rozporu se zákonem, který určuje, že působnost a úkoly regionálních poboček upraví organizační řád, nelze jejím námitkám přisvědčit.

64. Soud připomíná, že dle čl. 28 odst. 1 organizačního řádu žalované „Regionální pobočky VZP ČR provádějí veřejné zdravotní pojištění v rámci své územní působnosti v souladu se zákony č. 551/1991 Sb., č. 48/1997 Sb. a č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění ve znění pozdějších předpisů a vykonávají činnosti jménem VZP ČR v rozsahu pravomocí a kompetencí svěřených jim Organizačním řádem VZP ČR a vnitřními předpisy VZP ČR“.
65. Z čl. 30 odst. 4 organizačního řádu žalované se pak podává, že „Kompetence ředitele odboru regionální pobočky stanoví ředitel VZP ČR vnitřním předpisem“.
66. Podle stanoviska soudu je dostatečné, pokud uvedené ustanovení organizačního řádu stanoví v návaznosti na § 12 odst. 2 zákona č. 551/1991 Sb. působnost regionálních poboček uvedeným obecnějším způsobem s tím, že v podrobnostech úpravu ponechává na vnitřních předpisech žalované (v souladu s čl. 35 organizačního řádu vydává ředitel žalované vnitřním předpisem mj. podrobný popis činností jednotlivých útvarů regionálních poboček).
67. Soud pro úplnost ověřil, že podle článku 2 odst. 3 Příkazu ředitele VZP ČR č. 4/2015 „Jednotný postup pro vyřizování žádostí pojištěnců VZP ČR o úhradu zdravotních služeb“ bylo žalovanou určeno, že „[p]ro účely tohoto správního řízení je orgánem druhého stupně pro řádné a mimořádné opravné prostředky ředitel/ka odboru zdravotní péče dané regionální pobočky, a to jako oprávněná úřední osoba dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ředitel/ka odboru zdravotní péče příslušné regionální pobočky je druhostupňovým orgánem s účinností od 1. 2. 2015.“. Z uvedeného nade vší pochybnost plyne, že působnost ředitele odboru zdravotní péče regionální pobočky k vydání žalobou napadeného rozhodnutí byla zcela jednoznačně vnitřním předpisem žalované založena. Jak přitom bylo uvedeno výše, o obsahu čl. 2 odst. 3 tohoto vnitřního předpisu nebylo mezi stranami sporu.
68. Ani tento okruh žalobních námitek tak soud neshledal důvodným.
69. K ostatním námitkám žalobkyně potom soud závěrem konstatuje, že je považuje spíše za úvahy nad racionalitou nebo efektivitou platné právní úpravy, resp. náměty k úvahám *de lege ferenda*. Žalobkyně však nepředkládá žádné další konkrétní důvody, s nimiž by se soud již nevypořádal výše a které by byly s to zvrátit závěry týkající se projednávané věci, k nimž Městský soud v Praze za použití existující judikatury správních soudů dospěl v tomto rozsudku.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

70. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
71. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly. Pokud jde o žalovanou požadovanou paušální náhradu nezastoupeného účastníka řízení podle vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu (dále jen „**vyhláška č. 254/2015 Sb.**“), soud podotýká, že jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 As 135/2015 - 79, ve správním soudnictví soud nemůže přiznat procesně nezastoupenému účastníku řízení

náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení účastník soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Totéž platí pro aplikaci vyhlášky č. 254/2015 Sb. Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. je totiž na řízení podle soudního řádu správního vyloučeno.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 25. listopadu 2020

Mgr. Martin Lachmann v.r.
předseda senátu