



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Jana Ryby a ve věci

žalobkyně: **N. M.**, narozena dne X
bytem X
zastoupena advokátkou JUDr. Klárou Dvořákovou
sídlem Za Poříčskou bránou 21/365, 180 00 Praha 8

proti
žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**
sídlem Orlická 4/2020, 130 00 Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, pobočky pro Moravskoslezský, Olomoucký a Zlínský kraj, Regionální pobočky Ostrava, ze dne 5. 2. 2020, č. j. VZP-19-04924802-T4B5,

takto:

- I. Rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, pobočky pro Moravskoslezský, Olomoucký a Zlínský kraj, Regionální pobočky Ostrava, ze dne 5. 2. 2020, č. j. VZP-19-04924802-T4B5, je nicotné.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku do rukou zástupkyně žalobkyně JUDr. Kláry Dvořákové, advokátky.
- III. Žalobkyni se vrací soudní poplatek ve výši 1 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobou doručenou Městskému soudu v Praze dne 26. 2. 2020 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, pobočky pro Moravskoslezský, Olomoucký a Zlínský kraj, Regionální pobočky Ostrava (dále též „VZP“), ze dne 5. 2. 2020, č. j. VZP-19-04924802-T4B5, sp. zn. S-ZP-VZP-19-04366093-

T477/6, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně, a potvrzeno rozhodnutí revizního lékaře Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, pobočky pro Moravskoslezský, Olomoucký a Zlínský kraj, Regionální pobočky Ostrava, ze dne 20. 11. 2019, č. j. VZP-19-04366093-T477, sp. zn. S-ZP-VZP-19-04366093-T477/2 (dále též „*prvostupňový orgán*“). Tímto rozhodnutím prvostupňový orgán zamítl žádost žalobkyně o úhradu léčivého přípravku (dále také jen „*LP*“) Lorviqua (s účinnou látkou lorlatinib) z prostředků veřejného zdravotního pojištění podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, (dále jen „*ZVZP*“) na léčbu nemalobuněčného karcinomu plic.

2. V *prvním žalobním bodu* namítá žalobkyně, že na její zdravotní stav byl nesprávně aplikován požadavek jediné možné léčby s požadavkem výjimečnosti situace žalobkyně podle § 16 ZVZP, když žalobkyni nebyla umožněna léčba navrhaným LP Lorviqua.
3. Podle VZP alternativou léčby je metronomická chemoterapie etoposidem, případně postupy nejlepší podpůrné léčby, či existence jiné možné zdravotní služby (např. chemoterapie) nebo užití LP v kombinaci s jiným LP, eventuálně jiné zdravotní služby. K tomu žalobkyně uvádí, že metronomická chemoterapie etoposidem by sice mohla být alternativní léčbou, což ale neznamená, že je vhodnou alternativou s ohledem na klinický stav žalobkyně. Při léčbě metronomickou chemoterapií u předléčených pacientů v situaci jako žalobkyně (druhá a další linie chemoterapie), dochází výjimečně ke zmenšení tumoru. Touto léčbou lze podávat orálně cytostatika ve formě tablet (vinorelbin a etoposid). Léčba vinorelbinem byla u žalobkyně vyzkoušena a selhala, není proto možnou alternativou. Léčba etoposidem není u paliativní léčby NSCLC doporučena podle Modré knihy, ani podle mezinárodních doporučených postupů NCCN (zmíněna je pouze v režimu konkomitantní chemoradioterapie pro stádium III NSCLC). Současně v České republice není několik let toto léčivo v tabletové formě dostupné. I pokud by ošetřující lékař chtěl léčbu etoposidem žalobkyni nasadit, nebylo by to per orálně možné.
4. Za relevantní alternativu nelze akceptovat ani VZP uváděnou supportivní terapii. Jedná se o léčbu podpůrnou, doprovodnou. Péče o pacienta (supportive care) může být chápána jako komplexní péče - medicínská, psychologická, sociální a spirituální péče. Taková má být poskytnuta pacientovi po vyčerpání léčebných postupů, jež by mohly vést k zastavení progresu onemocnění. Alternativně za supportive care je chápána symptomatická léčba, jež doplňuje probíhající onkologickou léčbu s vedlejšími účinky, tj. bolest, nevolnosti apod. Takto chápána supportive care je automatickou součástí *lege artis* onkologické léčby. Není to alternativa léčby, ledaže by byla chápána jako péče o pacienta v terminální fázi onemocnění. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakou variantu supportive care měla VZP na mysli, když ji v napadeném rozhodnutí zmiňovala za relevantní alternativu pro žalobkyni. Takto zmiňovaná supportivní terapie není alternativou léčby LP Lorviqua, ani jakékoliv jiné onkologické léčby do okamžiku, než bude rozhodnuto o ukončení léčby a její nahrazení paliativním režimem péče o pacienta. Za alternativu nelze shledat ani paliativní radioterapii, při níž nelze ozářit současně obě plíce pro riziko komplikací (úmrtí pacienta v důsledku přílišného ozáření). Na podporu uvedeného žalobkyně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2018, č. j. 10 Ad 19/2017-48.
5. Za splněnou považuje žalobkyně v daném případě i podmínku výjimečnosti. Poukazuje přitom na odborná vyjádření MUDr. O. F. a prof. MUDr. V. K., DrSc., a na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2018, č. j. 10 Ad 19/2017-48, která jsou

souladná i se stanoviskem Ministerstva zdravotnictví k § 16 ZVZP zveřejněném ve Věstníku tohoto ministerstva č. 7/2015.

6. Žalobkyně upozorňuje, že k léčbě LP Lorviqua bylo přistoupeno ošetřující lékařkou (na vlastní náklady žalobkyně) poté, co předchozí léčba nevedla ke zlepšení zdravotního stavu žalobkyně, nýbrž opakovaně docházelo ke komplikacím, které její zdravotní stav zhoršovaly. Jednotlivé linie léčby byly v případě žalobkyně ukončeny buď z důvodu progresse onemocnění navzdory léčbě, či pro přidružené komplikace (hepatotoxicitu či neuropatii). V I. linii stp. 4. cyklu chemoterapie CBDCA léčivem Navelbine oral léčba byla ukončena dne 29. 9. 2015, k progresi onemocnění došlo v 2/2016. Ve II. linii stp. 27. cyklu chemoterapie léčivem Alimta podaném dne 15. 12. 2017 došlo k progresi onemocnění v 1/2018. Ve III. linii léčivem Xalkori ode dne 26. 2. 2018 byla progresse zaznamenána v 4/2018, a léčba musela být ukončena pro opakovanou hepatotoxicitu. Ve IV. linii podáním léčiva Nivolumab ve stp. 3. cyklu dne 30. 8. 2019 byla léčba ukončena pro progresi lymfangoitidy vlevo. V V. linii léčivem Gemcitabin ode dne 12. 9. 2019, stp. 1. cyklu byla progresse zaznamenána dne 3. 10. 2019 nástupem fluidothoraxu dx s postupující lymfangoitidou vlevo. Tato linie léčby musela být ukončena po 4 týdnech, v jejím průběhu docházelo ke zhoršování zdravotního stavu žalobkyně pro hyposaturaci a vyčerpávající kašel. Výjimečnost případu žalobkyně spočívá v průběhu jednotlivých linií léčby, provázených komplikacemi, jež se ukázaly jako zcela neefektivní a ve skutečnosti, že léčba LP Lorviqua je u žalobkyně prokazatelně efektivní. Po podání LP Lorviqua došlo u žalobkyně ke stabilizaci zdravotního stavu a výborné toleranci léčby. Léčbu LP Lorviqua na rozdíl od předchozích užitých léčiv lze považovat za péči, která vedla ke zlepšení zdravotního stavu žalobkyně podle zmiňovaného stanoviska Ministerstva zdravotnictví.
7. Námitku VZP, že žalobkyni požadovaný typ léčby LP Lorviqua budou požadovat i jiní pojištěnci stejné diagnózy, považuje žalobkyně za neopodstatněnou. Individuální okolnosti případu žalobkyně nelze předpokládat u ostatních pacientů s obdobnou diagnózou. K otázce individuálního přístupu žalobkyně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ad 19/2017-48.
8. Za zcela nepřipadnou shledává žalobkyně zmínku VZP o medializovaném sporu o výjimečnou úhradu LP Lartruvo, nebo schválenou výjimečnou úhradu LP Xalkori, anebo statistické údaje o výskytu onemocnění žalobkyně, kterými VZP argumentuje pro nikoli výjimečnou situaci žalobkyně. V této souvislosti žalobkyně odkazuje na judikaturu, konkrétně na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2332/16, či sp. zn. I. ÚS 2785/08 a rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 17. 12. 2019, č. j. 4 Ads 394/2019-110 a ze dne 29. 11. 2019, č. j. 5 Ads 28/2018-58.
9. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí s VZP, jež zpochybňuje odborné závěry ošetřujícího lékaře MUDr. O. F. i vyjádření prof. MUDr. V. K., DrSc., kteří považují léčbu LP Lorviqua pro zdravotní stav žalobkyně za jedinou možnou léčbu. Žalobkyně považuje argumentaci VZP za účelovou za snahu vyhnout se povinnosti k výjimečné úhradě v situaci, kdy jiné alternativy pro žalobkyni neexistují.
10. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá porušení § 3, § 50 a § 53 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „*správní řád*“). VZP ve svém rozhodnutí vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu tím, že navrhuje léčit žalobkyni metronomickou chemoterapií etoposidem. Podle žalobkyně zatížila VZP své rozhodnutí vadou, pro kterou nemůže jako zákonné obstát. Obrana VZP, že není její chybou, že si nevyžádala zprávu o zlepšení

zdravotního stavu žalobkyně po podání první dávky LP Lorviqua, nemůže rovněž obstát. VZP je ve správním řízení povinna rozhodovat na základě skutkových zjištění, o nichž nejsou důvodné pochybnosti. Zjištění aktuálního zdravotního stavu žadatele o výjimečnou úhradu léčiva by mělo být samozřejmou součástí zjišťování skutkového stavu. Podle informací o zlepšení zdravotního stavu žalobkyně mohla VZP své stanovisko přehodnotit a výjimečnou úhradu žalobkyni v napadeném rozhodnutí přiznat. Závěry, na nichž VZP staví své rozhodnutí, jsou v rozporu s ustálenou judikaturou, zejména s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/02, rozsudky NSS sp. zn. 4 Ads 394/2019 a sp. zn. 5 Ads 28/2018, či rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ad 19/2017 a sp. zn. 8 Ad 7/2019.

11. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla žalobu zamítnout. Podle žalované neexistují dostatečné vědecké důkazy o účinnosti a bezpečnosti požadovaného LP v předmětné indikaci, který není v dané indikaci registrován, současně se nejedná o jedinou možnost léčby ani o výjimečnou situaci. V případě žalobkyně nebyly předloženy dostatečné důkazy o účinnosti a bezpečnosti LP v klinické situaci žalobkyně. Jako důkaz o efektivitě léčby nemůže sloužit stanovisko odborníka, vnímané jako jedna z nejnižších kategorií vědeckého důkazu. Podmínka jediné možnosti z hlediska zdravotního stavu nebyla v posuzovaném případě podle žalované splněna. Mimořádná úhrada nemůže a nesmí běžně nastoupit tam, kde zákonodárce stanovil úhradovou hranici, aby zajistil bezpečný chod zdravotnického systému.
12. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Městský soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání ve smyslu § 76 odst. 1 c) s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné.
14. Nicotnost rozhodnutí vymezuje ustanovení § 77 správního řádu. Za nicotné rozhodnutí doktrína považuje případ, „[...] kdy úkon, který správní orgán učinil, není v důsledku určité závažné vady (či více vad) vůbec správním aktem, tj. projevem výkonu pravomoci správního orgánu v právním smyslu, ale paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nulitní správní akt není nadán presumpcí správnosti, nikoho (ani správní orgán, ani účastníky řízení) de iure nezavazuje a není vůbec považován za projev výkonu působnosti orgánu veřejné správy“ (Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 662).
15. K otázce nicotnosti správních rozhodnutí existuje rozsáhlá judikatura správních soudů. Za nicotná rozhodnutí jsou například považována rozhodnutí, k jejichž vydání nemá správní orgán pravomoc nebo není absolutně věcně příslušný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 4. 2. 2009, č. j. 3 As 7/2008-99; ze dne 2. 11. 2006, č. j. 5 A 35/2002-73; ze dne 25. 11. 2004, sp. zn. 6 A 44/2001, č. 502/2005 Sb. NSS; ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS.; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), rozhodnutí vydaná proti neexistujícímu subjektu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS) nebo pokud správní orgán rozhodl o nepodaném odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. 7 A 18/2001). Nicotnost naopak nezpůsobují méně závažné vady správních aktů. Nicotnými nejsou rozhodnutí, která například obsahují písařskou chybu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2005, č. j. 4 As 53/2004-73), která jsou podepsána v rubrice za správnost jinou osobou

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. 2 Azs 5/2004), a jež byla vydaná v rozporu s překážkou věci pravomocně rozhodnuté (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007-82). Obecně řečeno, „[l]ze-li jednoznačně tedy dospět k závěru, že není pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí, netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost, přičemž je zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 19/2004-53).

16. Podle § 16 odst. 1 ZVZP *Příslušná zdravotní pojišťovna hraadí ve výjimečných případech zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrazené, je-li poskytnutí takových zdravotních služeb jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce.*
17. Podle § 16 odst. 2 ZVZP *S výjimkou případů, kdy brozí nebezpečí z prodlení, je poskytnutí zdravotních služeb podle předchozího odstavce vázáno na předchozí souhlas revizního lékaře.*
18. Podle § 53 odst. 1 ZVZP *Na rozhodování zdravotních pojišťoven ve věcech týkajících se udělení předchozího souhlasu podle § 14b, vydání povolení podle koordinačních nařízení, náhrady nákladů podle § 14 odst. 2 až 4, přírážek k pojistnému, pokut a pravděpodobné výše pojistného a ve sporných případech ve věcech 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 přírážek k pojistnému, pokut a ve sporných případech ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry. Odvolání proti platebnímu výměru ve věcech dlužného pojistného nemá odkladný účinek.*
19. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky (dále též „zákon o VZP“) *Pojišťovna provádí veřejné zdravotní pojištění, pokud toto pojištění neprovádějí resortní, oborové a podnikové zdravotní pojišťovny.*
20. Podle § 2 odst. 2 zákona o VZP *Pojišťovna je právnickou osobou, v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.*
21. Podle § 12 odst. 1 zákona o VZP *Organizační strukturu Pojišťovny tvoří Ústředí, regionální pobočky (zpravidla jedna regionální pobočka pro vyšší územní samosprávný celek) a další klientská pracoviště. Regionální pobočky a klientská pracoviště jsou organizačními složkami Pojišťovny, které jednají a vykonávají činnost jménem Pojišťovny.*
22. Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán").*
23. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že k rozhodnutí o úhradě zdravotních služeb ve výjimečných případech podle § 16 ZVZP je v prvním stupni příslušný revizní lékař zdravotní pojišťovny (s níž má pojištěnec smluvní vztah). Podle rozsudku NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018-63, „Dle Nejvyššího správního soudu je třeba na úhradu dle § 16 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění nahlížet jako na nárok pojištěnce, neboť

při splnění podmínek uvedeného ustanovení, tj. že se jedná o výjimečný případ, u kterého představuje poskytnutí jinak nebrazené zdravotní služby jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce, vzniká povinnost pojišťovny tyto zdravotní služby hradit. Zákon totiž výslovně stanoví, že pojišťovna takové zdravotní služby »hradí«. V předmětném ustanovení tedy není dán žádný prostor k vlastní úvaze zdravotní pojišťovny, zda tyto služby uhradí či nikoliv. V případě, že pojišťovna svým postupem nárok pojištěnce popře, tzn., rozhodne o tom, že dané zdravotní služby nebudou hrazeny, zasáhne negativně do práv pojištěnce zakotvených v § 11 odst. 1 písm. d) a e) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Nelze rovněž přehlédnout, že stěžovatelka rozhodovala o právu žalobce na bezplatnou zdravotní péči ve smyslu článku 31 Listiny. Podle článku 31 věty druhé Listiny mají občané na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Negativní rozhodnutí tak zasahuje rovněž do žalobcova práva na bezplatnou zdravotní péči, která je garantována čl. 31 Listiny. Podle článku 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Z článku 36 odst. 2 Listiny potom vyplývá, že úkony veřejné moci týkající se základních práv a svobod podle Listiny nelze vyloučit z přezkumné pravomoci soudů. Nelze tedy než uzavřít, že spadá-li nyní posuzovaný případ do rozsahu článku 31 Listiny, nelze žalobci soudní ochranu odepřít. Právě s ohledem na uvedené zásady do právní sféry žalobce je pak zřejmé, že rozhodnutí pojišťovny podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění naplňuje materiální znak rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V rozsudku ze dne 21. 1. 2020 č. j. 5 Ads 228/2019-81 NSS dodal, že »rozhodnutí o zamítnutí žádosti o úhradu zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovanou nebrazené se nepochybně dotýká základního práva – konkrétně práva na ochranu zdraví a na zdravotní péči podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod, a proto nelze soudní ochranu odepřít. Nelze tudíž uvažovat ani o možném podřazení daného rozhodnutí pod kompetenční výluky ve smyslu § 70 písm. d) s. ř. s. s tím, že se jedná o rozhodnutí, jehož vydání »závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob«; k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12«. Správní akt vydaný podle § 16 ZVZP, kterým zdravotní pojišťovna rozhoduje o úhradě zdravotních služeb jinak zdravotní pojišťovanou nehrazených, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

24. Ze shora citované právní úpravy ZVZP vyplývá, že neobsahuje žádnou úpravu opravných prostředků proti rozhodnutí podle § 16 ZVZP. Současně ze shora citovaného ustanovení § 53 ZVZP je zřejmé, že toto ustanovení se vztahuje výlučně na postupy zdravotní pojišťovny, avšak nikoli podle § 16 ZVZP. Postup podle § 16 ZVZP není tímto ustanovením upraven. Lze tak dovodit, že právní úprava ZVZP nezmiňuje žádný opravný prostředek proti rozhodnutí revizního lékaře vydaného podle § 16 ZVZP, o němž by rozhodl nadřízený orgán.
25. Městský soud v Praze dospěl k dílčímu závěru, že tato oblast není upravena, a zákon nestanoví jinak, přesto je třeba poskytnout ochranu ve formě opravného prostředku těm žadatelům, kteří nesouhlasí s rozhodnutím revizního lékaře o úhradě zdravotních služeb ve výjimečných případech podle § 16 ZVZP. Jak bylo uvedeno shora, judikatura dovodila, že rozhodnutí revizního lékaře je rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Pokud by zákonodárce neměl v úmyslu proti rozhodnutí revizního lékaře připustit opravný prostředek, pak by bylo možné v souladu s Listinou základních práv a svobod podat proti rozhodnutí revizního lékaře jako jednostupňovému rozhodnutí, přímo žalobu ve správním soudnictví. V dané oblasti se přitom zpravidla nejedná o jednoduché typy léčby, nýbrž o mnohdy dlouhodobé, medicínsky specifický nastolený léčebný postup zpravidla po vyčerpání, resp. selhání, dosud dostupné aplikované léčby pojištěnců, na němž závisí život pojištěnce. Za

takové situace je podle zdejšího soudu třeba, aby o opravném prostředku proti prvostupňovému rozhodnutí revizního lékaře rozhodl další správní orgán vybavený odbornými znalostmi v daném oboru. Tímto druhým stupněm však nemohou být regionální pobočky zdravotní pojišťovny (tak jak se tomu stalo v posuzovaném případě).

26. Podle závěru rozsudku NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008-84, organizační složky Všeobecné zdravotní pojišťovny vyjmenované v § 12 odst. 1 zákona o VZP, nejsou správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. Z uvedeného lze proto dovodit, že pokud regionální pobočka není správním orgánem ve smyslu podle § 4 odst. 1 s. ř. s., nemůže vydat napadené rozhodnutí, které by bylo možné podrobit soudnímu přezkumu. Podle městského soudu o opravném prostředku proti rozhodnutí prvostupňového orgánu, které vydala regionální pobočka zdravotní pojišťovny, resp. příslušný revizní lékař regionální pobočky zdravotní pojišťovny, nemůže legitimně rozhodnout totožná regionální pobočka, jejíž revizní lékař vydal prvostupňové rozhodnutí.
27. Podle Městského soudu v Praze je nezbytné poskytnout validní ochranu veřejným subjektivním právům, do nichž lze podřadit právo žadatelů, kteří nesouhlasí s rozhodnutím revizního lékaře o úhradě zdravotních služeb ve výjimečných případech podle § 16 ZVZP jako vrchnostenského úřadu. Za situace, kdy ZVZP nemá adekvátní ustanovení o opravném prostředku, je třeba na tuto dílčí část aplikovat obecné předpisy o správním řízení, podpůrně správní řád, jehož užití § 16 ZVZP nevylučuje.
28. Podle § 1 odst. 1 správního řádu *Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.*
29. Podle § 1 odst. 2 správního řádu *Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*
30. Podle § 81 odst. 1 správního řádu *Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*
31. Vzhledem k tomu, že žádný ze zákonů nestanoví jinak, lze podle zdejšího soudu proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny vydanému podle § 16 ZVZP podat opravný prostředek - odvolání. Při absenci jiné právní úpravy je třeba vycházet z ustanovení § 89 správního řádu, že *nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán.*
32. Podle § 178 odst. 2 věty čtvrté správního řádu *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.*
33. Podle § 1 zákona o VZP *Zřizuje se Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (dále jen "Pojišťovna") se sídlem v Praze.*
34. Podle § 28 odst. 1 zákona o VZP *Účinností tohoto zákona zaniká Správa všeobecného zdravotního pojištění, zřízená při ministerstvu zdravotnictví České republiky.*
35. Podle § 28 odst. 2 zákona o VZP *Právním nástupcem této organizace se dnem účinnosti tohoto zákona stává Pojišťovna.*

36. Z uvedeného ustanovení zákona o VZP vyplývá, že Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky je právním nástupcem zaniklé Správy všeobecného zdravotního pojištění, zřízené při Ministerstvu zdravotnictví České republiky.
37. Odvolacím orgánem je proto podle Městského soudu v Praze Ministerstvo zdravotnictví České republiky, jelikož zřídilo orgán, jehož právním nástupcem je žalovaná. Obdobné závěry přijal ve své rozhodovací praxi i Krajský soud v Ostravě (viz jeho rozhodnutí ze dne 29. 1. 2020, č. j. 25 Ad 5/2019-51 či ze dne 30. 9. 2019 č. j. 78 Ad 2/2019-39), byť se týkají jiné zdravotní pojišťovny. Městský soud dodává, že jsa inspirován rozhodovací praxí Krajského soudu v Ostravě revidoval svůj dosavadní pohled na funkční příslušnost odvolacího správního orgánu.
38. V nyní posuzované věci rozhodl v předmětné věci revizní lékař regionální pobočky prvostupňovým rozhodnutím, proti němuž žalobkyně podala odvolání. O odvolání rozhodl ředitel odboru zdravotní péče totožné regionální pobočky. Namísto věcně, resp. funkčně, příslušného Ministerstva zdravotnictví ČR rozhodla regionální pobočka žalované.
39. Jak již bylo uvedeno výše, právní nauka ve shodě s judikaturou uvádí, že absolutní nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu - jak pro řízení v prvním stupni, tak pro řízení o opravném prostředku - má za následek nicotnost (nulitu) vydaného rozhodnutí. S tím koreluje ustanovení § 77 odst. 1 věty první správního řádu, dle něhož „*nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřazený věcně příslušnému správnímu orgánu*“.
40. Nelze tedy než uzavřít, že rozhodne-li o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny podle § 16 ZVZP opět tato zdravotní pojišťovna (v daném případě rozhodla jediná regionální pobočka v obou stupních rozhodnutí), je její odvolací rozhodnutí nicotné. K této nicotnosti soud musí přihlédnout z úřední povinnosti, což také v projednávané věci učinil.
41. Městský soud na základě shora uvedeného dle § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí. Žalovaná je povinna ve lhůtě bez zbytečného odkladu předložit odvolání žalobkyně Ministerstvu zdravotnictví ČR jako orgánu věcně (funkčně) příslušnému k rozhodnutí o odvolání žalobkyně, které ve svém rozhodnutí přihlédne i k námitkám žalobkyně uplatněným v této žalobě.
42. Výrok II. tohoto rozsudku o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a náklady právního zastoupení za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí podle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb., částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky v rozhodném znění], tj. 2 x 3 100 Kč, dvě paušální částky ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 2 x 300 Kč a DPH ve výši 1 428 Kč. Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto řízení vznikly, činí 11 228 Kč. Soud proto uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě do rukou právní zástupkyně žalobkyně JUDr. Kláry Dvořákové, advokátky.
43. S ohledem na shora uvedené, nerozhodoval již soud o předběžném opatření, které žalobkyně požadovala. O vrácení soudního poplatku soud rozhodl pod výrokem III. podle

§ 10 odst. 3 věta druhá p. a. zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích tak, že žalobkyni vrátí soudní poplatek ve výši 1 000 Kč.

44. Předmětnou věc rozhodl městský soud přednostně v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3892/18 ze dne 29. 1. 2019, neboť výsledek dané věci má bezprostřední dopad na zdravotní stav a kvalitu života žalobkyně.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha dne 19. března 2020

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu