



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **JUDr. V. B., CSc.**
bytem A., O.

proti
žalované: **Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky**
sídlem Vinohradská 2577/178, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2019, zn. ZO/2019

takto:

- I. Rozhodnutí Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky ze dne 31. 1. 2019, zn. ZO/2019, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobce.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 4. 3. 2019 domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2019, zn. ZO/2019 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým nebylo vyhověno odvolání žalobce proti oznámení žalované o zamítnutí návrhu žalobce na komplexní

lázeňskou léčebně rehabilitační péči ze dne 8. 1. 2019, zn. ZP-OL/91900025 (dále též „**Oznámení o zamítnutí návrhu**“ nebo „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Návrh na schválení komplexní lázeňské léčebně rehabilitační péče žalobce podal dne 3. 1. 2019 (dále jen „**Návrh**“).

2. Napadené rozhodnutí bylo předáno k poštovní přepravě žalobci dne 1. 2. 2019 a bylo mu dle jeho žalobních tvrzení doručeno dne 4. 2. 2019.
3. Žalobce upravil a rozšířil žalobu podáním ze dne 25. 3. 2019, které soudu doručil osobně dne 26. 3. 2019.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

4. Napadené rozhodnutí představuje dopis revizní lékařky žalované, J.Š., v němž žalobci sděluje k jeho odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí (doslova uvádí „*prověřila jsem Vaše vyjádření, proti zamítnutí komplexní lázeňské léčebně rehabilitační péče*“) podmínky, za nichž je komplexní lázeňská léčebně rehabilitační péče (dále jen „**KLP**“) pro indikaci V/5 možná. Těmi je, cit.: „*Prokázaná ventilační porucha - pokles objemu vzduchu vydechnutého v první sekundě při maximálním úsilí (FEV) 1sec opakovaně pod 60% náležité hodnoty nebo nutnosti dlouhodobé (více než 6 měsíců v roce) systémové kortikoterapie pro uvedené onemocnění.*“. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí dále připomněla, že již v roce 2018 byla žalobci na stejnou indikační skupinu schválena jen příspěvková lázeňská léčebně rehabilitační péče (dále jen „**PLP**“), přičemž hodnoty v návrhu z roku 2018 a 2019 jsou prakticky shodné. Dále uvedla, že PLP je možné zpravidla absolvovat jednou za dva roky, pokud revizní lékař nerozhodne jinak. Nabídla žalobci výjimečné schválení PLP pro rok 2019. V závěru Napadeného rozhodnutí konstatovala, že se revizní lékař řídí při posuzování návrhu platnou legislativou, kterou je zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů ve znění zákona č. 1/2015 Sb. (dále jen „**zákon o zdravotním pojištění**“), a vyhláška č. 2/2015 Sb., o stanovení odborných kritérií a dalších náležitostí pro poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče (dále jen „**vyhláška č. 2/2015 Sb.**“).

III. Žaloba

5. Žalobce předně s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu v žalobě uvedl, že Napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**s. ř. s.**“), avšak nemá náležitosti podle správního řádu.
6. Žalobce dále konstatoval, že na základě návrhu specialisty primáře R.K. sepsal Návrh ošetřující praktický lékař žalobce R.S.. Posléze žalobce popsal průběh řízení před žalovanou, resp. jejími revizními lékaři probíhající v lednu 2019.
7. Žalobce rozporoval tvrzení uvedené v Napadeném rozhodnutí, že mu byla již v roce 2018 na stejnou indikační skupinu schválena jen PLP, protože podmínky KLP nesplnil. To dokládá lékařskou zprávou ze dne 4. 8. 2017 (pozn. soudu: zjevně jde o výstupní lékařskou zprávu po ukončení KLP v Luhačovicích), která končí doporučením „*Opakování lázní*“. Revizní lékař se podle žalobce v Napadeném rozhodnutí snaží upírat pojištěnci (žalobci), který je řádně pojištěn, ochranu a zlepšování zdraví, jak je o tom pojednáno např. v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“).
8. Žalobce rovněž polemizoval s nabídkou Žalované učiněnou v Napadeném rozhodnutí o výjimečném schválení PLP žalobci na rok 2019 a trval na Návrhu, tj. schválení KLP pro

uvedený rok s tím, že Opakovanou bronchoskopií bylo potvrzeno, že se u žalobce jedná mj. o zúženou průdušku, tj. anatomickou překážku, resp. zdravotní vadu, na kterou platný indikační seznam (příloha vyhlášky č. 2/2015 Sb.) pro možnosti lázeňské rehabilitační péče nepamatuje.

9. Žalobce dále namítl porušení zásady rovnosti žalovanou s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.
10. Žalobce navrhl provedení důkazů svým zdravotním spisem v ambulanci pneumologie a fizeologie v Městské nemocnici v Ostravě, výsledky opakované bronchoskopie žalobce ve Fakultní nemocnici Ostrava, dále návrhy a schválení KLP za roky 2016 až 2018 ze strany žalované vůči žalobci, včetně přezkoumání podkladů žalované odborným lékařem nebo pracovištěm určeným soudem, a v neposlední řadě výsledky tří ve věci zaangažovaných revizních lékařů žalované a žalobce samotného.
11. V doplnění žaloby ze dne 25. 3. 2019 žalobce upozornil soud, že mu žalovaná v návaznosti na doručení stejnopisu žaloby adresovala dopis ze dne 11. 3. 2019, sp. zn. S-ZPMV/0159429/2019, který k důkazu přiložil. Žalobce přitom v doplnění žaloby s argumentací obsaženou v tomto dopise polemizoval.
12. Pokud jde o odkaz žalované na přílohu č. 5 k zákonu o zdravotním pojištění ve vztahu k diagnóze astma bronchiale či chronická obstrukční plicní nemoc, uvedl žalobce, že se léčí na psoriázu na kožní ambulanci Fakultní nemocnice Ostrava, což podle potřeby vyžaduje aplikaci kortikoidů. Dále odkázal na svoje odvolání, kde uvedl, že Prvostupňové rozhodnutí je v příkrém rozporu s § 13 odst. 1 zákona o zdravotním pojištění, zákonem o ochraně veřejného zdraví a zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.
13. Žalobce rovněž v doplnění žaloby uvedl, že jeho hodnoty spirometrie rozhodné pro posouzení návrhu byly právě výsledkem zlepšení žalobcova zdravotního stavu v důsledku absolvování lázeňské léčby.
14. Pokud jde o argumentaci žalované, uvedenou v dopisu ze dne 11. 3. 2019, povinností nakládat s vybranými peněžními prostředky v souladu s právními předpisy, podle názoru žalobce žalovaná přehlíží zejména § 80 a 81e písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, které mají za cíl zlepšení a udržení zdravotního stavu obyvatelstva, dále právo stařeších osob na zvláštní sociální ochranu zaručenou na úrovni ústavních předpisů a závazných mezinárodních smluv a rovněž závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, ke čtyřem krokům tzv. testu rozumnosti při úpravě sociálních práv.
15. Opětovně pak žalobce připomněl, že *plicní specialista, primář R.K., mu navrhnul KLP vzhledem k jeho chronickému onemocnění průdušek.*
16. *V závěru doplnění žaloby zopakoval, že trvá na provedení navržených důkazů a zrušení Napadeného rozhodnutí.*

IV. Vyjádření žalované, replika a další vyjádření žalobce

17. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 18. 4. 2019 nejprve reprodukovala obsah Napadeného rozhodnutí, přičemž, cit. „Ve zbytku žalovaná odkázala na to, že při posuzování návrhu na komplexní lázeňskou léčebně rehabilitační péči se revizní lékař řídil platnou legislativou, kterou představuje ustanovení § 33 odst. 1, 4, 5, 8 zák. č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění, v platném znění (dále též zákon č. 48/1997 Sb.), ve spojení s přílohou č. 5, oddíl A, část B, číslo indikace V/5) téhož zákona.“.
18. Žalovaná je toho názoru, že rozhodla v souladu s platnou legislativou a s žalobcem zacházela rovným způsobem. Žalovaná připomněla, že žalobce v roce 2016 lázeňskou péči nečerpal, v roce 2017 čerpal KLP a v roce 2018 čerpal PLP. V roce 2018 žalovaná s odkazem na § 33 odst. 5 zákona o zdravotním pojištění rozhodla o schválení PLP žalobci, protože nesplnil podmínky pro schválení KLP. Pokud jde o zdravotní důvod na

straně žalobce, žalovaná odkázala na přílohu č. 5, oddíl A, část B, číslo indikace V/5 zákona o zdravotním pojištění. Podle žalované předložil žalobce v Návrhu, stejně jako v roce 2018, výsledek spirometrického vyšetření s hodnotou přes 79 % (uvedená příloha zákona vyžaduje hodnotu do 60 %), přičemž léčba kortikoidy více než 6 měsíců v roce nebyla u žalobce indikována pro léčbu astma bronchiae, nýbrž pro diagnózu psoriasis vulg. chronica. U žalobce byla systémová kortikoterapie indikována naposledy v roce 2016. Žalovaná připomněla, že jak v Napadeném rozhodnutí, tak v dopise ze dne 11. 3. 2019 žalobci nabídla schválení PLP.

19. Žalovaná trvala na tom, že žalobce oproti jiným žadatelům nijak neznevýhodnila, ani s ním nejednala diskriminačně. Žalobce podle žalované opírá údajné nerovné zacházení s ním pouze o obecná ustanovení předpisů vyšší právní síly, nenamítl žádný konkrétní příklad nerovného zacházení. Žalovaná naopak zdůraznila, že by se dopustila nejen nezákonného rozhodnutí v případě, že by nad zákonem vymezený rámec indikačních omezení rozhodla o schválení KLP žalobci, ale šlo by i o nerovné zacházení s ohledem k jiným klientům žalované, kteří jsou ve stejném postavení jako žalobce (odkázala přitom na nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 23/98).
20. Žalovaná proto navrhla žalobu zamítnout jako nedůvodnou.
21. **V replice** ze dne 21. 5. 2019 žalobce setrval na svých žalobních tvrzeních a důkazních návrzích. Zdůraznil právo na sociální ochranu starších osob podle Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě (č. 14 a 15/2000 Sb. m. s.). Podle něj není možné s ohledem na pravidla uvedená v ústavních zákonech a mezinárodních smlouvách přepjatě formalisticky vycházet ze znění zákona o zdravotním pojištění. Žalobce se nově dovolával obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 1/2015 Sb. (novela zákona o zdravotním pojištění), která podle jeho názoru svědčí opakování KLP, stejně jako jeho lékařská zpráva ze dne 4. 8. 2017.
22. Žalobce dále zaslal soudu svoje stanovisko ze dne 29. 12. 2019, v němž citoval čl. 12 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 12 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 31 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, čl. 11 odst. 2 a 3 Evropské sociální charty, čl. 4 Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě a čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy České republiky. Dále konstatoval, že v průběhu soudního řízení u něj došlo ke zhoršení kapacity FEV₁, čímž se podle něj pomalu naplňuje prognóza vyjádřená v jeho odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí. Dovolával se s odkazem na judikaturu Ústavního soudu rozhodnutí zdejšího soudu podle testu rozumnosti ve vztahu k indikačnímu seznamu k zákonu o zdravotním pojištění.
23. Ve svém vyjádření ze dne 5. 2. 2020 pak žalobce reagoval na přípis soudu ze dne 2. 1. 2020, čj. 10 Ad 4/2019 - 50, když s odkazem na ústavní zákony, závazné mezinárodní smlouvy a § 56 odst. 1 s. ř. s. dovozoval, že v případě jeho žaloby zde existovaly závažné důvody pro její přednostní projednání, neboť Návrh se týkal KLP za rok 2019, tedy i případné vyhovění žalobě v roce 2020 již žalobci nastoupení KLP v roce 2019 neumožní. Žalobce indikoval, že pro rok 2020 podal žalované nový návrh na schválení KLP. Zopakoval, že trvá na jím navržených důkazech a zrušení Napadeného rozhodnutí.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

24. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků 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.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání. Soud nenařídil jednání ani k provedení žalobcem označených důkazních prostředků, neboť provedení těchto důkazních prostředků při jednání by nemohlo na závěrech soudu o nepřezkoumatelnosti Napadeného rozhodnutí ničeho změnit.

25. Soud připomíná, že žalobce v rámci podané žaloby žádal o přiznání odkladného účinku, přičemž soud svým usnesením ze dne 4. 4. 2019, čj. 10 Ad 4/2019 - 33, žalobě odkladný účinek nepřiznal.
26. Městský soud v Praze se nejprve zabýval otázkou, zdali je žaloba směřující proti Napadenému rozhodnutí žalované vůbec ve správním soudnictví věcně projednatelná. Především tak soud zkoumal, jestli jsou v předmětném případě dány podmínky řízení, případně zda Napadené rozhodnutí nemá povahu rozhodnutí kompetenčně vyloučeného ze soudního přezkumu. V tomto směru pak soud vyšel z právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 Ads 134/2012 - 50, dle kterého je Napadené rozhodnutí ve věci žádosti o úhradu komplexní lázeňské léčebně rehabilitační péče rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., na něž není možné aplikovat soudní výluky podle ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. Soud se s právním názorem vysloveným v uvedeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ztotožňuje, pro větší stručnost na jeho odůvodnění v plném rozsahu odkazuje a neshledává důvodu se od něj v posuzované věci jakkoli odchylovat. Proto soud přistoupil k věcnému posouzení žaloby.
27. Předmětem sporu mezi stranami je, zda žalobce splnil podmínky pro schválení KLP na rok 2019 ze strany žalované, resp. zda i přes výslovné znění zákona o zdravotním pojištění zde byly jiné právně přípustné důvody pro schválení Návrhu, opírající se o předpisy vyšší právní síly nebo jiné právní předpisy.
28. V této věci je klíčovým právním titulem posouzení nároku na KLP ustanovení § 33 zákona o zdravotním pojištění (Léčebně rehabilitační péče), zejména odstavce 1, 4, 5, 8, 9, 10 a 12:

„(1) Hrazenou službou je dále léčebně rehabilitační péče, poskytovaná jako nezbytná součást léčebného procesu, jejíž poskytnutí doporučil ošetřující lékař a potvrdil revizní lékař. Návrh na léčebně rehabilitační péči podává na formuláři zdravotní pojišťovny lékař registrujícího poskytovatele nebo ošetřující lékař při hospitalizaci; jde-li o poskytnutí lázeňské léčebně rehabilitační péče, návrh obsahuje též určení stupně naléhavosti.

...

(4) Komplexní lázeňská léčebně rehabilitační péče navazuje na lůžkovou péči nebo specializovanou ambulantní zdravotní péči a je zaměřena na doléčení, zabránění vzniku invalidity a nesoběstačnosti nebo na minimalizaci rozsahu invalidity. U účastníků nemocenského pojištění se poskytuje v době jejich dočasné neschopnosti k práci. Pojištěnce předvolá k lázeňské léčebně rehabilitační péči zařízení lázeňské péče. Pojištěnec v prvním pořadí naléhavosti je k nástupu na lázeňskou léčebně rehabilitační péči předvolán nejpozději do jednoho měsíce od data vystavení návrhu, případně po dohodě ošetřujícího, revizního a lázeňského lékaře je přeložen do zdravotnického zařízení poskytovatele lázeňské léčebně rehabilitační péče přímo

ze zdravotnického zařízení poskytovatele lůžkové péče. V druhém pořadí naléhavosti je pacient předvolán nejpozději do tří měsíců, děti a dorost do šesti měsíců ode dne vystavení návrhu. Komplexní lázeňská léčebně rehabilitační péče je plně hrazena zdravotní pojišťovnou.

(5) Příspěvková lázeňská léčebně rehabilitační péče je poskytována především pojištěncům s chronickým onemocněním v případech, kdy nejsou splněny podmínky uvedené v odstavci 4. Hrazenými službami jsou pouze vyšetření a léčení pojištěnce. Tato péče může být poskytnuta jednou za dva roky, nerozhodne-li revizní lékař jinak.

...

(8) Lázeňská léčebně rehabilitační péče podle odstavců 4 a 5 poskytnutá pojištěnci pro danou indikaci poprvé se označuje jako základní léčebný pobyt. Další léčebný pobyt odpovídající indikaci, na jejímž základě byl uskutečněn základní léčebný pobyt, se označuje jako opakovaný léčebný pobyt, není-li v příloze č. 5 k tomuto zákonu stanoveno jinak.

(9) Nemoci, u nichž lze lázeňskou léčebně rehabilitační péči poskytnout, způsoby poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče pro jednotlivé indikace, délka základního léčebného pobytu a opakovaného léčebného pobytu pro jednotlivé indikace, četnost opakovaného léčebného pobytu, lhůta pro nástup léčebného pobytu u indikací, kde je tuto lhůtu důvodné stanovit z hlediska léčebného efektu, možnost prodloužení léčebného pobytu podle jednotlivých indikací a způsobů poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče a další odborná kritéria vztahující se k jednotlivým indikacím jsou stanoveny v příloze č. 5 k tomuto zákonu (Indikační seznam pro lázeňskou léčebně rehabilitační péči).

(10) Prodloužení stanovené délky základního léčebného pobytu nebo opakovaného léčebného pobytu poskytovaných jako komplexní lázeňská léčebně rehabilitační péče může navrhnout lékař příslušného zdravotnického zařízení poskytovatele lázeňské léčebně rehabilitační péče, je-li tato možnost u příslušné indikace vyznačena v příloze č. 5 k tomuto zákonu. Návrh na prodloužení léčebného pobytu se podává reviznímu lékaři příslušné zdravotní pojišťovny, který prodloužení a jeho délku schvaluje.

...

(12) Ministerstvo zdravotnictví stanoví pro jednotlivé indikace vyhláškou obsahové náležitosti návrhu na lázeňskou léčebně rehabilitační péči o dospělé, děti a dorost, indikační předpoklady, kontraindikace, odborná kritéria pro poskytnutí lázeňské léčebně rehabilitační péče včetně potřebných vyšetření, obor specializace lékaře, který takovou péči doporučuje, požadavky na dostupnost zdravotnických pracovníků ve zdravotnickém zařízení poskytovatele lázeňské léčebně rehabilitační péče a indikační zaměření lázeňských míst, ve kterých se nachází přírodní léčivý zdroj nebo klimatické podmínky vhodné k léčbě nemocí.

Příloha č. 5 k tomuto zákonu u indikace V/5 stanovila:

V/5	- Astma bronchiale - Chronická obstrukční plicní nemoc	K 28 dnů Prokázaná ventilační porucha - pokles hodnoty objemu vzduchu vydechnutého v první sekundě při maximálním úsilí (FEV) 1 sec opakovaně pod 60 % náležité hodnoty nebo nutnost	K 28 dnů Prokázaná ventilační porucha pokles hodnoty objemu vzduchu vydechnutého v první sekundě při maximálním úsilí (FEV) 1 sec opakovaně pod 60 % náležité hodnoty nebo nutnost dlouhodobé (více než 6 měsíců v roce) systémové kortikoterapie pro
-----	---	---	--

		<i>dlouhodobé (více než 6 měsíců v roce) systémové kortikoterapie pro uvedené onemocnění.</i> <i>Možnost prodloužení.</i> <i>P 21 dnů</i> <i>Ostatní.</i>	<i>uvedené onemocnění.</i> <i>1x v průběhu kalendářního roku.</i> <i>Možnost prodloužení.</i> <i>P 21 dnů, v indikovaných případech P 14 dnů</i> <i>Ostatní.</i>
--	--	--	--

29. I když o tom není mezi stranami sporu, soud předesílá, že žalovaná o Návrhu rozhoduje vrchnostensky v režimu správního rozhodování, na nějž se vztahují, nestanoví-li zákon o zdravotním pojištění, případně jiné zvláštní zákony jinak, požadavky plynoucí ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), stejně jako navazující judikatorní požadavky plynoucí z rozhodovací praxe správních soudů, včetně standardů týkajících se přezkoumatelnosti rozhodnutí.
30. Soud k žalobním námitkám předně konstatuje, že žalobce na několika místech žaloby, včetně jejího doplnění upozorňuje na obsah svého odvolání ze dne 23. 1. 2019 podaného proti Prvostupňovému rozhodnutí, přičemž podle jeho názoru žalovaná v něm uvedenou argumentaci *de facto* ignorovala. Proto se soud zabýval předně otázkou, zda žalovaná nezatížila Napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť v zásadě jen u přezkoumatelného rozhodnutí lze vážít důvodnost dalších uplatněných žalobních námitek.
31. Soud připomíná, že správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevyporádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích

Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

32. Městský soud v Praze předesílá, že si je vědom toho, že rozhodování žalované o schválení či odmítnutí léčebně rehabilitační péče je primárně věcí odborného lékařského posouzení a že těchto návrhů je žalované, potažmo všem zdravotním pojišťovnám předkládáno velké množství. Současně platí, že je o takových žádostech žádoucí rozhodovat v relativně krátkých lhůtách. I z tohoto důvodu proto soud připouští, že na rozhodnutí o těchto návrzích nelze bez dalšího klást nároky právně akademického charakteru a trvat na přepjatě formalistických požadavcích. Na druhé straně nicméně platí, že pojištěnec do systému zdravotního pojištění přispívá a platná legislativa s jeho postavením spojuje určitá práva či nároky, o nichž musí být transparentně, odůvodněně, srozumitelně a nikoli svévolně, tj. slovy judikatury přezkoumatelným způsobem rozhodnuto. Je tomu tak mimo jiné proto, aby se pojištěnec v případě nesouhlasu s rozhodnutím zdravotní pojišťovny založeném na konkrétních důvodech nevyhovění podané žádosti, případně doplněné odvoláním, tak jako tomu bylo v případě žalobce, mohl obrátit v souladu s ústavními garancemi soudní kontroly moci výkonné na nezávislý soud s žalobou na přezkoumání takového rozhodnutí.
33. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí jsou podle přesvědčení soudu seznatelné i srozumitelné věcné důvody, pro které žalovaná Návrh neschválila, tj. nenaplnění podmínek uvedených výše uindikace V/5 v příloze č. 5 zákona o zdravotním pojištění. Ani soud po seznámení se s Návrhem, který je obsahem správního spisu předloženého žalovanou, nemá pochyb o tom, že toliko *stricto sensu* z hlediska kritérií uvedených v příloze č. 5 zákona o zdravotním pojištění u indikace V/5 žalobce nesplnil podmínky pro schválení KLP, tj. ani podmínku spirometricky testovaných hodnot objemu vzduchu, ani léčbu systémovou kortikoterapií. V tomto dílčím ohledu Napadené rozhodnutí z hlediska přezkoumatelnosti ob stojí. Z hlediska právních důvodů rozhodnutí však soud nemůže mít obecný odkaz na zákon o zdravotním pojištění jako celek a vyhlášku č. 2/2015 Sb. jako celek, tj. bez bližšího odkazu na konkrétní ustanovení, resp. právní normu uvedenou v těchto předpisech, která představovala právní titul pro neschválení návrhu, za dostatečně určitý. V zákoně o zdravotním pojištění je celá řada ustanovení, resp. zákonem předvídaných životních situací, ve kterých je zdravotním pojišťovnám svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech pojištěnců, musí být proto postaveno najisto, podle jakého zákonného ustanovení se v tom kterém případě rozhoduje.
34. Za hlavní vadu Napadeného rozhodnutí ovšem zdejší soud považuje skutečnost, že žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí opomněla reagovat na většinu námitek uplatněných žalobcem v odvolání. Soud připomíná, že pro náležitosti správního rozhodnutí se uplatní mj. § 68 odst. 3 správního řádu, z něhož plyne, že „[v] odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se

správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“ (pozn. zvýrazněno soudem). Citované ustanovení se ve smyslu § 93 odst. 1 správního řádu se obdobně použije rovněž pro rozhodnutí o odvolání, resp. v posuzované věci Napadené rozhodnutí. Žalovaná však v Napadeném rozhodnutí v podstatě jen potvrdila a zdůvodnila věcnou správnost Prvostupňového rozhodnutí a nabídla žalobci, mimo rámec jeho námitek či Návrhu, schválení PLP.

35. Žalobce přitom v odvolání, i když jej sám označil za „zkratkovité“, namítal:

- Návrh vzešel od plicního specialisty primáře R.K., v jehož péči se dlouhodobě nachází,
- rozpor Prvostupňového rozhodnutí s § 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, zákonem o ochraně ovzduší i koneckonců s čl. 31 Listiny základních práv a svobod,
- špatný stav ovzduší v Moravskoslezském kraji, resp. na Ostravsku, kde žije, včetně konkrétních hodnot poléťavého prachu v ovzduší a doporučení Českého hydrometeorologického ústavu,
- s odkazem na § 13 odst. 1 a 2 zákona o zdravotním pojištění v kombinaci s § 33 odst. 3 a 5 považoval neschválení Návrhu za nesmyslné a směřující ke zhoršení jeho chronického zdravotního stavu.

Aniž by soud předjímal konkrétní věcné vypořádání těchto námitek, které mu za této procesní situace nepřísluší, je nucen konstatovat, že odvolací námitky žalobce zcela jistě nelze považovat za *a priori* nevýznamné, zjevně irelevantní či evidentně mimoběžné, aby od nich odvolací orgán případně mohl ve svém rozhodnutí abstrahovat. Pokud žalovaná, aniž by odvolání vyhověla, v podstatě nereaguje na námitky žalobce vznesené v odvolání, postrádá potom odvolací řízení, resp. rozhodování o Návrhu ve správním řízení o dvou instancích z velké části na významu. Soud tedy znovu připomíná, že z odůvodnění rozhodnutí musí být patrné, jak se správní orgán vypořádal se vznesenými námitkami a k nim se vztahující zásadní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud tedy rozhodnutí vůbec neobsahuje odůvodnění vypořádání některé z námitek nebo nereflektuje na námitky uplatněné účastníkem řízení a zásadní argumentaci, o kterou se opírají, musí mít podle Nejvyššího správního soudu nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, čj. 7 As 55/2015 - 29).

36. Soud pro úplnost uvádí, že výše popsané nedostatky nelze ztotožňovat s opomenutím reakce na toliko dílčí námitku vznesenou žalobcem v odvolání. Shora rekapitulované námitky, na nichž žalobce svou procesní obranu v odvolacím řízení stavěl, tvořily fakticky samo jádro jeho procesní pozice ve správním řízení a nelze je jistě považovat za námitky zjevně irelevantní a pro posuzovanou věc nijak nevýznamné, byť nemusí být shledány důvodnými. Popsané nedostatky Napadeného rozhodnutí proto nespádají do množiny případů, v nichž by snad soud mohl takové nedostatky rozhodnutí správního orgánu překlenout a doplnit vlastní argumentací. Žalobci by se totiž vypořádání těchto jeho zcela klíčových námitek poprvé dostalo teprve v řízení před správním soudem, což dle soudu nelze připustit.

37. Soudu neuniklo, že žalovaná se pokusila – ovšem jen částečně – výše vytýkané vady zhojit ve svém dopisu žalobci ze dne 11. 3. 2019. To však až poté, co se dozvěděla, že žalobce

využil svého práva obrátit se ve věci přezkumu Napadeného rozhodnutí na správní soud. V úplnosti a podrobně se potom žalovaná vyjádřila k argumentaci žalobce teprve ve svém vyjádření k žalobě ze dne 18. 4. 2019. Tato vyjádření žalované však již nemohou mít právní vliv na podobu Napadeného rozhodnutí. Takový postup však podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů nemůže vady rozhodnutí vydaného správním orgánem zhojit (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 3 As 51/2007 - 84, či ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71; podobně též viz rozsudek šestého senátu zdejšího soudu ze dne 13. 12. 2018, čj. 6 Af 40/2017 - 31), přičemž soud připomíná, že o správní žalobě rozhoduje podle právního a skutkového stavu, který tu byl v době vydání Napadeného rozhodnutí.

38. Soud proto uzavírá, že je nucen zrušit Napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nevypořádání se s argumentací žalobce uvedenou v odvolání a pro neurčitost odkazu na právní základ rozhodnutí žalované a věc vrátit žalované k novému rozhodnutí o odvolání žalobce. Soud je přesvědčen, že na žalovanou jakožto zdravotní pojišťovnu neklade přemrštěné nároky, pokud jde o kapacity spojené s rozhodováním o odvoláních proti jejím rozhodnutím v oblasti léčebně rehabilitační péče. Jestliže totiž žalovaná byla schopna uceleným a srozumitelným způsobem reagovat na námítky žalobce v relativně krátké lhůtě v soudním řízení, nepochybně disponuje právním aparátem, který by byl rovněž schopen vypořádat se nad rámec věcně-odborných námitek týkajících se zdravotního stavu konkrétního pojištěnce též s odvolacími námitkami právního charakteru, jaké uplatnil žalobce. Soud pro úplnost dodává, že je přesvědčen o tom, že i po právní stránce fundovaně vyřizovaná odvolání ze strany žalované by ve výsledku vedla k nižšímu počtu žalob proti jejím správním rozhodnutím, a tím nepřímo též k úspoře nákladů žalované, což je nepochybně i v zájmu u ní pojištěných osob.
39. Nad rámec nezbytného (*obiter dictum*) soud ještě doplňuje, že nepovažuje za žádoucí praxi, kterou žalovaná vůči žalobci použila v rámci rozhodování na prvním stupni, kdy Oznámení o zamítnutí návrhu sice bylo doručeno přímo žalobci, jakožto osobě v této věci dotčené na právech a povinnostech, nicméně neobsahuje žádné zdůvodnění neschválení návrhu (s výjimkou nepřipustně neurčitého až zmatečného odkazu na nesplnění, cit. „podmínky nových právních předpisů. (viz. zák. MZ ČR č. 1/2015 Sb., a vyhl.č.2/2015 Sb., platných od 6.1.2015)“. Odůvodnění obsahuje toliko vyjádření revizního lékaře žalované zaslané ošetřujícímu lékaři žalobce, na které Oznámení o zamítnutí nároku sice odkazuje, ale žalobci není žalovanou doručováno. Odhlédne-li soud od informačního diskomfortu, kdy pojištěnec musí kontaktovat svého ošetřujícího lékaře, aby se fakticky dozvěděl důvody neschválení jeho návrhu, tedy důvody, o něž je opřeno rozhodnutí žalované jako správního orgánu, právním následkem, který jde k tíži žalobce, je skutečnost, že již od doručení Oznámení o zamítnutí návrhu mu běží 15-denní lhůta pro případné odvolání, aniž by – bez nutnosti kontaktovat ošetřujícího lékaře – znal důvody pro něj negativního rozhodnutí, se kterými by v odvolacích námitkách mohl účinně polemizovat. Soud přesto přistoupil toliko ke zrušení Napadeného rozhodnutí, protože v posuzovaném případě by náprava soudem shledaných vad mohla být zhojena žalovanou v odvolacím řízení.
40. V neposlední řadě soud nepominul, že v Napadeném rozhodnutí chybí poučení o tom, zda je možné proti němu podat odvolání a s tím související informace, resp. že odvolání proti němu možné podat není (§ 68 odst. 5 správního řádu).
41. S ohledem na skutečnost, že Městský soud v Praze shledal Napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, především pro nevypořádání se s námitkami žalobce uvedenými

v odvolání, nemohl přistoupit k posouzení důvodnosti dalších žalobních bodů, neboť žalobce v jejich rámci fakticky reprodukoval a dále rozšiřoval námitky, které však ve světle dříve uvedeného nebyly žalovanou v odůvodnění Napadeného rozhodnutí dostatečně vypořádány.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

42. Se zřetelem ke shora popsaným důvodům soudu nezbylo, než Napadené rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit žalované k dalšímu řízení.
43. V dalším řízení žalovaná zohlední závěry vyslovené výše v bodech 30 až 40 tohoto rozsudku, tedy zejména se v rozhodnutí o odvolání žalobce vypořádá s jeho odvolacími námitkami a uvede konkrétní ustanovení právního předpisu, na jehož základě žádost žalobce o KLP (Návrh) posoudila. Rovněž v novém rozhodnutí o odvolání doplní poučení o nemožnosti podání odvolání proti tomuto rozhodnutí.
44. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
45. Výrok o nákladech řízení vychází ze skutečnosti, že žalobce byl v řízení plně úspěšný, a tak mu oproti žalované náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Tu představuje zaplacený soudní poplatek spojený s žalobou ve výši 3 000 Kč.

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 nejbližší 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 17. března 2020

Mgr. Martin Lachmann v.r.
předseda senátu