

## U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Romana Fialy, Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Pavla Simona, JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Ing. Radovana Havelce, rozhodl o návrhu **Ministerstva zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním na straně jedné a **Krajským soudem v Ostravě** na straně druhé, a dalších účastníků sporu vedeného u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 78 Ad 2/2019, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 3. 2019, sp. zn. ŘZ DS64716, 68099/2019: žalobkyně **Z. P.**, zastoupená obecnou zmocněnkyní Mgr. S. R., a žalovaná **RBP, zdravotní pojišťovna**, se sídlem Michálkovická 967/108, Ostrava,

### t a k t o :

Návrh **s e o d m í t á .**

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným dne 28. 11. 2019 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“) se Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“ či „navrhovatel“) domáhalo, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb. Spor vznikl podle názoru navrhovatele mezi ním a Krajským soudem v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ve věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 78 Ad 2/2019.

[2] Z návrhu na zahájení kompetenčního sporu a ze spisu krajského soudu sp. zn. 78 Ad 2/2019, vyplynulo následující.

[3] RBP, zdravotní pojišťovna (dále jen „žalovaná“ či „zdravotní pojišťovna“) „rozhodnutím“ ze dne 26. 2. 2019 zamítla žádost Z. P. (dále jen „žalobkyně“) podanou podle § 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 o veřejném zdravotním pojištění“) o úhradu výroby neregistrovaného léčivého přípravku. Proti uvedenému „rozhodnutí“ zaslala žalobkyně zastoupená Fakultní nemocnicí Brno rozhodčímu orgánu žalované podání ze dne 11. 3. 2019, označené jako odvolání.

[4] Na toto podání reagovala ředitelka zdravotní pojišťovny pro zdravotnictví, která žalobkyni prostřednictvím Fakultní nemocnice Brno přípisem ze dne 18. 3. 2019, sp. zn. ŘZ DS64716, 68099/2019, sdělila, že žádosti o úhradu výroby vakcíny podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění nelze vyhovět. Uvedla také, že žalovaná ve věci žádosti podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění nevystupuje v pozici správního orgánu a vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu nemá povahu správního rozhodnutí.

[5] Žalobkyně se proto žalobou podanou u krajského soudu dne 21. 5. 2019 domáhala přezkumu shora uvedeného „rozhodnutí“ ze dne 18. 3. 2019, sp. zn. ŘZ DS64716, 68099/2019, podle ustanovení § 65 až § 78 soudního řádu správního.

[6] Krajský soud usnesením ze dne 30. 9. 2019, čj. 78 Ad 2/2019-39, žalobu odmítl a rozhodl, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena ministerstvu.

[7] Krajský soud v první řadě dospěl k závěru, že *„postup podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je řízením, v němž zdravotní pojišťovna rozhoduje o veřejných subjektivních právech svých pojištěnců“*. Vzhledem k této skutečnosti se na toto řízení podpůrně užijí ustanovení správního řádu. Funkční příslušnost k rozhodnutí o odvolání je v takovém případě nutno posoudit podle § 178 odst. 2 věty čtvrté správního řádu s tím, že odvolacím orgánem je orgán, který zdravotní pojišťovnu pověřil výkonem veřejné správy na základě zákona, tzn. ministerstvo.

[8] Krajský soud dále uvedl, že rozhodování o úhradě zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehraně podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění (dále jen „rozhodování o úhradě“) je výkonem veřejné moci a příslušná zdravotní pojišťovna vystupuje při takovém rozhodování jako správní orgán a, pokud odmítne péči uhradit, vydává rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[9] Krajský soud rovněž poukázal na ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je nepřipustná, nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Žalobkyně před podáním žaloby nevyužila možnost odvolání k ministerstvu, ovšem jen proto, že nebyla žalovanou o možnosti odvolání poučena. Proto krajský soud podle § 46 odst. 5 s. ř. s. žalobu odmítl a věc postoupil k vyřízení odvolání ministerstvu jako správnímu orgánu k tomu příslušnému.

[10] Ministerstvo podalo zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu, ve kterém uvádí, že nesouhlasí s názorem krajského soudu, podle něhož by mělo rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí žalované. Přitom vychází z dosavadní správní praxe rozhodování o úhradě a z rozhodovací činnosti správních soudů. Ministerstvo poukazuje na to, že dosavadní praxe zdravotních pojišťoven *„vycházela z rozhodování posuzujícího revizního lékaře/zodpovědného útvaru a z přezkumu takového rozhodnutí (či 'rozhodnutí') ředitelem zdravotní pojišťovny nebo jiného pověřeného zaměstnance jednajícího za zdravotní pojišťovnu“*, a uvádí, že *„nepopírá možnou roli nadřízeného orgánu pro účely např. přezkumného řízení (ve vztahu ke konečnému rozhodnutí zdravotní pojišťovny), ale*

pokračování

*popírá, že je odvolacím orgánem pro účely rozhodování podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění*“. Ministerstvo závěrem navrhuje, aby zvláštní senát usnesením vyslovil, že příslušným k vydání rozhodnutí ve věci uvedené ve výše formulovaném návrhu je Krajský soud v Ostravě.

[11] V doplnění svého návrhu na zahájení řízení ze dne 18. 5. 2020 ministerstvo poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, čj. 6 Ads 58/2020-49, ve kterém se Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil k otázce odvolacího orgánu při rozhodování podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[12] Zvláštní senát se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o kompetenčním sporu, přičemž vycházel z následujících skutečností a úvah:

[13] Podle § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. se podle tohoto zákona postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc“) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou: a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.

[14] Z ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. plyne, že kompetenčním sporem je buď spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž již druhá strana vydala pravomocné rozhodnutí (pozitivní kompetenční spor), anebo spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků (negativní kompetenční spor).

[15] Takto vymezené kompetenční spory projedná a rozhodne zvláštní senát (§ 2 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.). Ten pak rozhodne, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení (§ 5 odst. 1 téhož zákona).

[16] Základní podmínkou pro to, aby byla dána pravomoc zvláštního senátu, je tedy existence kompetenčního sporu.

[17] V návrhu na zahájení řízení před zvláštním senátem ministerstvo označilo jako druhou stranu negativního kompetenčního sporu krajský soud a v petitu požadovalo, aby zvláštní senát vyslovil, že příslušným k vydání rozhodnutí je právě Krajský soud v Ostravě. V nyní projednávané věci však krajský soud svou pravomoc k rozhodnutí sporu nepopřel. Naopak ve věci rozhodl. Svým usnesením čj. 78 Ad 2/2019-39 totiž žalobu odmítl podle § 46 odst. 5 věty první s. ř. s. z důvodu nepřipustnosti s odkazem na § 68 písm. a) s. ř. s., protože žalobkyně nevyčerpala řádné opravné prostředky. Z téhož důvodu krajský soud věc postoupil ministerstvu výrokem III. svého usnesení. Přitom postoupení věci správnímu orgánu výslovně předvídá ustanovení § 46 odst. 5 věta první s. ř. s. Na toto ustanovení též krajský soud odkázal v odstavci 91 svého usnesení.

[18] Lze tedy shrnout, že vyřešení otázky, zda proti žalobou napadenému správnímu rozhodnutí je přípustné odvolání, a kdo je odvolacím orgánem, je plně v kompetenci správních soudů, správní orgány jsou rozhodnutím správního soudu vázány podle § 55

odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 54 odst. 6 s. ř. s. Rozhodnutí správního soudu o postoupení věci odvolacímu správnímu orgánu (zde usnesení krajského soudu čj. 78 Ad 2/2019-39) nemůže být důvodem kompetenčního sporu ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb.

[19] Výše uvedené je třeba odlišit od situace, pokud by krajský soud naopak vyslovil, že k projednání sporu nemá pravomoc, žalobu by odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a žalobce poučil o možnosti podat žalobu k soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. V takovém případě by však šlo o zcela jiný procesní postup než v nyní posuzované věci.

[20] Zvláštní senát tedy k této otázce uzavírá, že v posuzované věci není kompetenčního sporu, neboť zde není popření pravomoci ze strany krajského soudu. Pokud ve věci rozhodl (byť „jen“ usnesením o odmítnutí žaloby a postoupení věci ministerstvu), svoji pravomoc tak implicitně uznal.

[21] Zvláštní senát též uvádí, že je mu z úřední činnosti známo, že žalovaná podala proti usnesení krajského soudu čj. 78 Ad 2/2019-39 kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu, který o ní vede řízení pod sp. zn. 6 Ads 210/2019. Právě v rámci tohoto řízení o kasační stížnosti může být přezkoumána zákonnost usnesení krajského soudu, jeho závěrů o nepřípustnosti žaloby z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků a o postoupení věci ministerstvu. Kasační stížnost je, na rozdíl od řízení o kompetenčním sporu, jediným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.).

[22] Vzhledem ke skutečnosti, že krajský soud neodmítl svou pravomoc k projednání věci, a ani jinak nelze dovodit existenci sporu o pravomoc mezi krajským soudem a ministerstvem, není posuzovaná věc negativním kompetenčním sporem podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. Zvláštní senát proto pro nesplnění podmínek řízení o kompetenčním sporu návrh navrhovatele odmítl, a to za přiměřeného použití § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 4 zákona č. 131/2002 Sb.

[23] Nad rámec výše uvedeného zvláštní senát uvádí, že navrhovateli nelze vytýkat snahu vyřešit otázku věcné příslušnosti správního orgánu k projednání odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny o úhradě dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění s využitím návrhu zvláštnímu senátu, byť se minul s předmětem řízení o kompetenčním sporu, a zvláštnímu senátu nezbylo, než jeho návrh odmítnout z důvodů vyložených výše. Zvláštní senát však konstatuje, že zkoumaná právní otázka věcné a funkční příslušnosti ministerstva pro „rozhodnutí“ o odvolání proti rozhodnutí o úhradě je sama o sobě velmi složitá a k jejímu řešení chybí dostatečně jasné a ustálené vodítko. Zákon o veřejném zdravotním pojištění totiž vydávání žádného „rozhodnutí“ o úhradě nepředvídá. V této situaci správní soudy do velké míry dotvářejí chybějící právní úpravu, včetně stanovení originálních „procesních“ pravidel.

[24] Zdravotní pojišťovny počaly vydávat svá „rozhodnutí“ o úhradě péče jinak nehrazené dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění na základě rozšiřujícího výkladu judikатурních závěrů, které se týkaly jiné části právní úpravy veřejného zdravotního pojištění (konkrétně rozhodování o žádosti žalobce o úhradu komplexní lázeňské léčebně rehabilitační péče podle § 33 zákona o veřejném zdravotním pojištění,

pokračování

podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 Ads 134/2012-50). Tato praxe však vyvolávala mnoho otázek a chybělo k ní bližší judikaturní vodítka.

[25] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sice měl možnost tyto otázky autoritativně vyřešit na základě usnesení třetího senátu téhož soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 3 Ads 166/2018-49 (na nějž se odvolávala i žalovaná v řízení před krajským soudem), avšak dříve než rozhodl ve věci samé, stěžovatel v tehdy projednávané věci zemřel a rozšířený senát proto jeho kasační stížnost odmítl bez věcného projednání (usnesením ze dne 22. 10. 2019, čj. 3 Ads 166/2018-68). Podle názoru třetího senátu v prvně zmíněném usnesení úhrada dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je jen faktickým úkonem a nevydává se o ní žádné rozhodnutí. Jak je vysvětleno výše, tento názor však nebyl nakonec předmětem posouzení ze strany rozšířeného senátu. Předestřenou právní otázku se proto následně pokusily vyřešit tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu, rozhodující o kasačních stížnostech ve věcech přezkumu „rozhodnutí“ o úhradě dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[26] V judikatuře Nejvyššího správního soudu se přitom projevíly různé právní názory. Nejprve soud připustil, že rozhodování zdravotních pojišťoven o úhradě je *de facto* jednoinstanční, protože zdůraznil, že zákon nestanovuje žádný opravný prostředek. Uvedl však, že pokud zdravotní pojišťovna žalobce poučila o možnosti podat proti rozhodnutí 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018-63).

[27] Později dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že rozhodování o úhradě může být jednoinstanční i dvojinstanční; zdravotní pojišťovna však rozhoduje o odvolání, pouze „pokud zdravotní pojišťovna poučí účastníka o možnosti podat opravný prostředek proti rozhodnutí revizního lékaře“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, čj. 6 Ads 58/2020-47, na nějž odkazuje i ministerstvo ve svém návrhu zvláštnímu senátu).

[28] Krajský soud pak v usnesení čj. 78 Ad 2/2019-39 zvolil ještě jinou variantu „procesního“ řešení situace, v níž zdravotní pojišťovna vydává zákonem neupravené „rozhodnutí“ o úhradě: připustil sice dvojinstančnost řízení o úhradě dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění, avšak jako odvolací orgán určil nikoli zdravotní pojišťovnu, ale ministerstvo s odkazem na § 178 odst. 2 správního řádu. Nutno však dodat, že krajský soud rozhodoval ještě před vydáním poslední zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 58/2020-47.

[29] Lze tedy shrnout, že kombinace (a) velmi stručné zákonné úpravy (§ 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění), (b) judikaturní konstrukce „rozhodnutí“ tam, kde zákon žádné rozhodování nepředvídá, a (c) ne zcela jednotného judikaturního dotváření „procesních“ pravidel pro toto rozhodování, vytvořila složitou a dosti nepřehlednou normativní situaci, v níž se pohyboval navrhovatel i krajský soud a účastníci řízení před krajským soudem. K tomu lze pro úplnost dodat, že s ohledem na naznačené různé judikaturní přístupy k výkladu § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění do procesu

vstoupil i samotný zákonodárce, který chce tuto problematickou úpravu vyřešit novelou zákona o veřejném zdravotním pojištění (viz sněmovní tisk č. 992).

[30] Jak však bylo uvedeno, pravomoc rozhodovat o kasační stížnosti jako opravném prostředku proti usnesení krajského soudu čj. 78 Ad 2/2019-39 má nikoli zvláštní senát, ale Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 6 Ads 210/2019. Bude pak na něm, aby ve světle příslušných kasačních námitek a za splnění podmínek řízení výše naznačené právní otázky zodpověděl.

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

V Brně 16. února 2021

JUDr. Michal Mazanec  
předseda zvláštního senátu