

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **nezl. P. B.** zastoupen JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalovanému: **Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2018, sp. zn. S-VZP-16-03625281-D1B1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2022, čj. 14 Ad 4/2019-42,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nezletilý žalobce, jako pojištěnec Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále „VZP“), požádal 26. 6. 2013 prostřednictvím svých zákonných zástupců o udělení souhlasu VZP s úhradou nákladů na plánované zdravotní služby v zahraničí. Žádost byla podána podle čl. 20 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Konkrétně šlo o korekci vrozené srdeční vady. Zákonní zástupci žalobce si nepřáli, aby při zákroku byla žalobci poskytnuta transfuze krve, přičemž na území České republiky se požadovaný zákrok bez transfuze neprovádí, a proto trvali na zákroku v zahraničí.

[2] Operace byla provedena 25. 7. 2013 v Německu, Deutsches Herzzentrum Berlin, bez podání cizí krve, a to na vlastní náklady rodiny žalobce. Podstatou dalšího řízení tak byla zpětná úhrada nákladů vynaložených na operaci v zahraničí.

[3] VZP jako prvostupňový orgán rozhodnutím z 16. 7. 2013 tuto žádost zamítla. Rozhodnutím z 22. 8. 2013 ředitel VZP zamítl odvolání a toto rozhodnutí potvrdil. Rozsudkem z 20. 9. 2016, čj. 8 Ad 18/2013-41, zamítl Městský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí ředitele VZP. Nejvyšší správní soud nicméně rozsudkem ze 17. 5. 2017, čj. 7 Ads 284/2016-39, pro nepřezkoumatelnost zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí ředitele VZP a vrátil věc řediteli VZP k dalšímu řízení. Ředitel VZP vrátil věc VZP k novému projednání.

[4] Rozhodnutím ředitele právního odboru Ústředí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky z 21. 5. 2018, čj. VZP-18-01951689-D1B1, byla opětovně zamítnuta výše uvedená žádost žalobce o úhradu nákladů na kardiologickou operaci v Deutsches Herzzentrum Berlin. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a potvrdil prvostupňové správní rozhodnutí.

[5] Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného uvedenému v záhlaví.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, jíž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Kasační stížnost i následná vyjádření účastníků (vyjádření žalovaného, replika, duplika) se týkaly pouze věci samé, nikoli otázky předkládané rozšířenému senátu.

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť zjistil, že existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[9] Při této své úvaze vzal osmý senát v potaz i charakter a podstatu nyní projednávané věci týkající se nezletilého dítěte se zdravotním postižením, které v krátké době po narození muselo podstoupit kardiologickou operaci za účelem korekce vrozené srdeční vady. Přihlédl zejména k tomu, že stěžovatel potřebnou operaci úspěšně podstoupil již v roce 2013, a v nynějším řízení tak jde „pouze“ o případnou úhradu nákladů operace z veřejného zdravotního pojištění.

[10] Spornou je konkrétně otázka, zda má být v postavení žalovaného ve smyslu § 69 s. ř. s. samotná VZP, anebo Rozhodčí orgán VZP. Tato otázka je pro řízení podstatná proto, že pasivní legitimace představuje jednu z podmínek řízení (týkající se účastníků řízení), jejichž splnění je každý soud povinen z moci úřední zkoumat po celou dobu řízení. Je tedy povinností soudu jednat jako se žalovaným skutečně s tím, komu toto postavení podle zákona náleží. Pokud by soud jednal s někým jiným, mohlo by se jednat o vadu s vlivem na zákonnost jeho rozhodnutí (rozsudky NSS z 19. 10. 2004, č. j. 3 Ads 11/2004-84, č. 459/2005 Sb. NSS, a na něj navazující z 12. 9. 2018, čj. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS, body 9 a 31 a násl.).

[11] Otázka (ne)samostatnosti, respektive (ne)závislosti orgánu rozhodujícího o oprávněm prostředku na orgánu jiném není jen otázkou akademickou pro účely správního označení žalovaného v záhlaví výrokové části. Jde především o otázku ryze praktickou pro samotné soudní řízení, neboť na ni přímo závisí vymezení těch, jimž náleží práva účastníka soudního řízení (§ 33, § 36 a § 37 a § 105 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[12] Podle § 69 s. ř. s. je [v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu] *žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.*

[13] Podle § 53 odst. 1 věty první zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném od 22. 4. 2014 do 31. 12. 2021, platilo, že *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 přepłatku na pojistném a snížení záloh na pojistné se vztahují obecné předpisy o správním řízení, nestanoví-li tento zákon jinak.*

[14] Podle § 53 odst. 10 uvedeného zákona, ve znění účinném od 1. 8. 2004 do 31. 12. 2021, o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny podle odstavce 1 rozhoduje rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny. Rozhodčí orgán se skládá z jednoho zástupce zdravotní pojišťovny, jednoho zástupce Ministerstva zdravotnictví, jednoho zástupce Ministerstva práce a sociálních věcí, jednoho zástupce Ministerstva financí, tří zástupců, které určí ze svých členů Správní rada zdravotní pojišťovny, a tří zástupců, které určí ze svých členů Dozorčí rada zdravotní pojišťovny. Rozhodčí orgán je schopen se usnášet, je-li přítomno více než dvě třetiny členů. K platnosti rozhodnutí je třeba nadpoloviční většiny přítomných členů. K prvému jednání svolá členy rozhodčího orgánu ředitel zdravotní pojišťovny. Na tomto prvé jednání si členové rozhodčího orgánu zvolí ze svého středu předsedu, který nadále svolává a řídí jednání rozhodčího orgánu.

[15] V nyní projednávané věci rozhodl v záhlaví uvedeným rozhodnutím o odvolání Rozhodčí orgán VZP, přičemž svoji věcnou a funkční příslušnost založil právě podle § 53 odst. 1 a 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Vycházel evidentně z toho, že VZP rozhodovala ve věci uvedené v § 53 odst. 1 uvedeného zákona. Proto je podle osmého senátu nyní bez významu, že věci týkající se udělení předchozího souhlasu podle § 14b, vydání povolení podle koordinačních nařízení, náhrady nákladů podle § 14 odst. 2 až 4 se staly součástí uvedeného ustanovení až s účinností od 22. 4. 2014, tedy téměř deset měsíců po podání žádosti (26. 6. 2013).

[16] Pro úplnost je třeba dodat, že městský soud po celou dobu řízení jednal na straně žalované s VZP (č. l. 16, 17, 18 a 26 spisu). Až v nyní napadeném rozsudku označil poprvé za žalovaného Rozhodčí orgán VZP.

[17] Osmý senát poukazuje rovněž na to, že krom výše citovaného odvolacího řízení Rozhodčí orgán pojišťovny podle § 53a odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném od 1. 7. 2002 do 31. 12. 2021, rovněž *může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při uložení pokuty, vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále, jehož výše přesahuje 20 000 Kč.* Rozhodování probíhá pouze v jednom stupni a rozhodnutí o odstranění tvrdosti je tedy konečné, byť často přímo navazuje na dvoustupňové rozhodování o samotném uložení pokuty, vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále. Lze tedy podat rovnou správní žalobu. Ve znění účinném od 1. 1. 2022 *Rozhodčí orgán může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále, jehož výše přesahuje 30 000 Kč.* Nadále zůstalo i rozhodování v jednom stupni s možností správní žaloby.

[18] Osmý senát v dosavadní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu identifikoval rozhodnutí, z nichž plyne, že Nejvyšší správní soud v situacích srovnatelných s tou nynější (žalobou bylo napadené rozhodnutí Rozhodčího orgánu pojišťovny) jednal jako s žalovanou stranou někdy s veřejnou zdravotní pojišťovnou, jindy s jejím Rozhodčím orgánem.

[19] Do první skupiny (žalovanou pojišťovna) patří například tyto rozsudky: z 22. 5. 2014, čj. 4 Ads 67/2014-49, z 6. 12. 2016, čj. 7 Ads 197/2016-52, z 15. 11. 2018, čj. 7 Ads 327/2018-27, č. 3833/2019 Sb. NSS, z 28. 11. 2019, čj. 4 As 315/2019-67, či 22. 8. 2022, čj. 6 Ads 77/2022-42, č. 4390/2022 Sb. NSS.

[20] Do druhé skupiny (žalovaným Rozhodčí orgán pojišťovny) patří například tyto rozsudky: z 27. 6. 2012, čj. 6 Ads 55/2012-40, z 30. 5. 2013, čj. 6 Ads 160/2012-74, z 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 99/2013-133, z 24. 5. 2017, čj. 4 Ads 51/2017-28, č. 3605/2017 Sb. NSS, z 27. 3. 2019, čj. 2 Ads 198/2018-30, či z 12. 3. 2020, čj. 9 Ads 337/2019-64.

[21] Z výše citovaného § 69 s. ř. s. plyne, který správní orgán je žalovaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. S ohledem na okolnosti nyní projednávané věci je středobodem aplikace tohoto ustanovení výklad právního pojmu „správní orgán“.

[22] K tomu se již dříve vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení z 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS. Konkrétně se zabýval otázkou, podle jakých kritérií se posuzuje, co (jaká entita) je správním orgánem ve smyslu § 7 odst. 2 věty první a věty druhé s. ř. s., a jaká správním orgánem není, přezkoumává-li soud rozhodnutí nebo jiný zásah, jehož původcem je instituce s celostátní působností (Státní pozemkový úřad) vnitřně členěná na určité dílčí části či složky (pobočky krajských pozemkových úřadů).

[23] Rozšířený senát konkrétně v bodech 32 až 35 usnesení uvedl [podržení doplnil osmý senát]:

[32] Pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irrelevantní či pouze pomocné kritérium.

[33] V obecné rovině nelze stanovit jednoznačné, „technické“ pravidlo, podle kterého se jednoduše posoudí, zda určitá entita disponuje určitým svazkem kompetencí, takže má povahu správního orgánu ve výše uvedeném smyslu. Je však možno vymezit určité znaky, na základě jejichž analýzy lze takovýto úsudek zpravidla učinit.

[34] Klíčovým znakem bude zákonné vymezení, komu jsou určité kompetence takřkajíc „přiděleny“, tedy kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat, zejména je svěžit v rámci určité institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám, složkám apod. anebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury. Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována), entita nadaná určitými kompetencemi, je

pokračování

třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu, a tedy za jednotku relevantní pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s.

[35] *Z toho je zřejmé, že velmi často bude v jednom správním orgánu či soustavě správních orgánů v institucionálním smyslu existovat řada entit, které budou správními orgány v kompetenčním smyslu, jelikož zákon s nimi počítá a svěřuje jim, a právě jen jim, určité kompetence, přičemž nepřipouští, aby jim byly uvedené kompetence bez změny zákona odebrány a převedeny na jinou entitu v rámci dané instituce či soustavy institucí. Složitou a vnitřně bohatě členěnou instituci naopak bude možno považovat za toliko jeden správní orgán v kompetenčním smyslu, pokud sama tato instituce může svoji strukturu bez nutnosti změnit zákon modifikovat tak, že jí svěřené kompetence budou v rámci této instituce vykonávat jiné její články, než tomu bylo doposud.*

[24] Ze závěrů rozšířeného senátu lze vycházet rovněž při řešení otázky týkající se posouzení pasivní legitimace žalovaného (rozsudek NSS ze 14. 12. 2020, čj. 6 As 233/2020-60, bod 14), tedy pro určení, jaká entita je správním orgánem ve smyslu § 69 s. ř. s. Ostatně, podle § 7 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 bylo pro určení místní příslušnosti správního soudu (v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) rozhodné *sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni*. Zároveň není pochyb, že i VZP, jakož i další veřejné zdravotní pojišťovny, jsou rovněž institucemi fakticky s celostátní působností (zpravidla) vnitřně členěné [§ 12 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky (dále „zákon o VZP ČR“) a § 9 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách) na určité dílčí části či složky (regionální pobočky, klientská pracoviště, případně Rozhodčí orgán a revizní komise).

[25] Jak plyne z výše citovaných pasáží, rozšířený senát sice formuloval obecnější východiska pro výklad pojmu „správní orgán“, zároveň však nelze opomíjet, že tak činil na podkladě rozhodných okolností tehdy projednávané věci. Jak je naznačeno již výše v bodu [22], rozšířený senát konkrétně řešil strukturu Státního pozemkového úřadu jako orgánu moci výkonné, tedy „klasického“ správního orgánu. Naproti tomu, v nyní projednávané věci jde o správní orgán v podobě právnické osoby, jež vykonává působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu), resp. již bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Posledně citovaná ustanovení totiž vymezují odlišně jednotlivé typy (kategorie) správních orgánů. Zatímco v souvislosti s mocí výkonnou a územním samosprávným celkem hovoří o orgánu, u právnických osob již nikoli. Není tomu tak ani u osob fyzických, u nichž to však z podstaty věci nepřichází v úvahu, právě na rozdíl od právnických osob. Jazykový výklad tedy vede k tomu, že v případě právnických osob není podstatné, který její orgán konkrétně ve věci jednal. Žalovaná by byla právnická osoba, za kterou by byla oprávněna jednat osoba uvedená v § 33 odst. 4 s. ř. s., respektive subsidiárně v § 21 o. s. ř., bez ohledu na orgán, který jednal původně ve správním řízení.

[26] Nabízí se proto otázka, zda obecná východiska formulovaná rozšířeným senátem lze bez dalšího aplikovat i na tyto méně běžné správní orgány. Či jinak vyjádřeno, zda právě povaha správního orgánu nemůže být rozlišujícím kritériem pro aplikaci, resp. způsob aplikace, závěrů rozšířeného senátu na daný typ (kategorii) správních orgánů. V nynější věci jde o právnickou osobu, na niž byl na základě zákona přenesen výkon veřejné správy.

Takovými osobami jsou totiž i veřejné zdravotní pojišťovny. Obdobně jde též o právnické osoby zřízené za účelem zájmové (profesní) samosprávy.

[27] Důvod k takovému náhledu může zavdávat například ustálená praxe správních soudů spočívající v tom, že za žalovaný správní orgán je považována Česká advokátní komora jako orgán profesní samosprávy (z poslední doby např. rozsudek NSS z 27. 3. 2024, čj. 8 As 136/2022-57, č. Sb. 4601/2024 NSS), nikoli její jednotlivé zákonem obligatorně stanovené (vnitřní) orgány (§ 40 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii) ani orgány *sui generis* formované pro účely rozhodování v konkrétních správních řízeních (kárný senát podle § 33 odst. 1 a odvolací senát podle § 35 odst. 2 téhož zákona). Popsaná praxe tak, i po sjednocujícím usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 288/2014-58, respektuje a následuje, byť jen implicitně, závěry již letitého rozsudku Nejvyššího správního soudu z 6. 1. 2005, čj. 6 As 36/2003-115, č. 530/2005 Sb. NSS.

[28] Právnickými osobami, jimž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, jsou také vysoké školy. Již v rozsudku z 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je-li rozhodovací pravomoc zákonem svěřena rektorovi, jako osobě stojící v čele veřejné vysoké školy, je rektor v postavení orgánu veřejné správy a je-li jeho rozhodnutí napadeno žalobou, má postavení žalovaného ve smyslu § 69 s. ř. s. (shodně navazující rozsudek NSS z 29. 4. 2014, čj. 2 As 23/2014-34; či, KÜHN, Z. a BERAN K. in KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 4, s. 26-27, bod 12). Uvedený závěr ostatně plně koresponduje s výše popsány úvahami rozšířeného senátu (bod [23] výše). Přesto správní soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, za žalovaný správní orgán označují někdy samotnou vysokou školu (z poslední doby např. rozsudky z 10. 7. 2024, čj. 7 As 180/2023-22, z 20. 6. 2024, čj. 6 As 290/2023-36, z 28. 7. 2023, čj. 10 As 3/2022-40, z 22. 6. 2023, čj. 10 As 5/2023-87, z 16. 2. 2023, čj. 9 As 72/2022-33), jindy rektora / rektorku vysoké školy (z poslední doby rozsudky z 18. 7. 2024, čj. 2 As 312/2023-36, z 25. 4. 2024, čj. 2 As 196/2023-60, č. 4602/2024 Sb. NSS).

[29] Na druhou stranu, Nejvyšší správní soud bez dalšího plně aplikoval závěry rozšířeného senátu i na jiné než „klasické“ správní orgány. Konkrétně jde o povinné subjekty podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, současně však reflektoval jejich dvojedinou pozici (rozsudek z 19. 11. 2020, čj. 10 As 244/2020-40, č. 4112/2021 Sb. NSS, body 16 a 17), či právě veřejné zdravotní pojišťovny (rozsudky z 16. 5. 2018, čj. 1 As 55/2018-31, body 12 a násl, a na něj navazující čj. 4 As 315/2019-67, body 11 a 12).

[30] Ve dvou posledně uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud aplikoval závěry rozšířeného senátu na posouzení otázky, zda pro účely určení místní příslušnosti soudu mají regionální pobočky VZP postavení správního orgánu. Dospěl k závěru, že VZP je v kompetenčním smyslu jediným správním orgánem a její pobočky nejsou pro určení místní příslušnosti relevantní (rozsudek čj. 1 As 55/2018-31, bod 20, a čj. 4 As 315/2019-67, body 11 a 12). Z obou rozsudků je patrné, že ohledně dané otázky dříve existovala rozdílná judikatura, k jejímuž sjednocení mělo dojít usnesením rozšířeného senátu čj. Nad 288/2014-58 (rozsudek čj. 1 As 55/2018-31, body 10 až 12, rozsudek čj. 4 As 315/2019-67, bod 13).

pokračování

[31] Vzhledem k tomu, že ve dvou posledně uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud řešil „toliko“ situaci regionálních poboček, je otázkou, zda resp. do jaké míry lze popsané závěry vztáhnout i na Rozhodčí orgán. Důvodem pro závěr, že jediným správním orgánem je veřejná zdravotní pojišťovna, byla skutečnost, že zákon o veřejném zdravotním pojištění ani jiný zákon (tehdy šlo konkrétně o zákon o VZP ČR) nesvěřuje regionálním pobočkám žádné kompetence rozhodovat o veřejných subjektivních právech pojištěnců. Naopak, svěřuje je pouze veřejným zdravotním pojišťovnám (rozsudek čj. 1 As 55/2018-31, body 16 až 20).

[32] V rozsudku čj. 4 As 315/2019-67 Nejvyšší správní soud uvedl, že závěry rozsudku čj. 1 As 55/2018-31 vyslovené ve vztahu k řízení o žádosti o úhradu zdravotních služeb podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění „jsou obecně platné pro řízení o žalobách proti rozhodnutím Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a jsou tak bez dalšího aplikovatelné i na nyní projednávanou věc“ (bod 12 rozsudku 4 As 315/2019-67). Posledně uvedený rozsudek tak vztáhnul závěry týkající se regionálních poboček VZP i na žalobu proti rozhodnutí ve věci odstranění tvrdosti podle § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění, které vydal v souladu s odst. 2 a 5 uvedeného ustanovení v jediném stupni Rozhodčí orgán (bod 14 uvedeného rozsudku). Nejvyšší správní soud si tak byl minimálně vědom zákonné úpravy Rozhodčího orgánu. Přesto byla v tehdejší věci za žalovanou považována samotná VZP.

[33] V návaznosti na výše uvedené lze, za předpokladu plné aplikovatelnosti závěrů rozšířeného senátu na nyní projednávanou věc, dojít k závěru, že zákon o veřejném zdravotním pojištění v § 53 a § 53a konkrétně vymezuje a přiděluje určitý svazek kompetencí Rozhodčímu orgánu jako entitě v rozhodné míře odlišné od samotné veřejné zdravotní pojišťovny. V tomto ohledu tak „zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována), entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu“ (bod 34 usnesení rozšířeného senátu; bod [23] výše).

[34] Obdobný názor naznačuje rovněž odborná literatura, podle níž „[r]ozhoduje-li v prvním stupni zdravotní pojišťovna, je vyloučeno, aby zdravotní pojišťovna byla také odvolacím orgánem. Podle § 89 odst. 1 správního řádu platí, že pokud zákon nestanoví něco jiného, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Zdravotní pojišťovna sama sobě nadřízeným orgánem být nemůže, neboť jde stále o jeden a tentýž správní orgán“ ([LAVICKÝ, P. Soudní přezkum rozhodnutí zdravotních pojišťoven. Časopis zdravotnického práva a bioetiky. 2019, roč. 9, č. 2, s. 1-14](#)). Nicméně ucelený názor na postavení Rozhodčího orgánu neposkytuje. Otázka zůstává otevřená (zřejmě soudnímu výkladu) i podle komentářové literatury k zákonu o veřejném zdravotním pojištění (KOŠČÍK, M. a kol. *Zákon o veřejném zdravotním pojištění: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer; komentář k § 53 odst. 9 až 13).

[35] Samostatnosti Rozhodčího orgánu může svědčit i zákonem přesně určený způsob jeho obsazení stanovený ve výše citovaném § 53 odst. 9 resp. do 31. 12. 2021 v odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění (bod [14] výše). Z uvedeného je na první pohled zřejmá snaha zákonodárce v rozhodovací linii oddělit Rozhodčí orgán od samotné veřejné zdravotní pojišťovny a učinit jej na pojišťovně do značné míry nezávislým. Ostatně, i sama VZP na svých webových stránkách označuje Rozhodčí orgán VZP za nezávislý na samotné

pojišťovně (Odvolání - VZP ČR – <https://www.vzp.cz/platci/informace/osvc/dluzne-pojistne-penale-pokuty/odvolani>; citováno 25. 6. 2024).

[36] Závěru, že Rozhodčí orgán je „samostatným“ správním orgánem v kompetenčním smyslu, v neposlední řadě může napovídat i samotná textace § 53 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2021 (od 1. 1. 2022 odst. 9) užívající termínu odvolání, nikoli rozklad. Rozdíl mezi uvedenými řádnými opravnými prostředky ve správním řízení je v tom, že s odvoláním je spojen devolutivní (odvalovací) účinek, jehož imanentní vlastností je, že o řádném opravném prostředku rozhoduje jiný, nadřízený správní orgán (rozsudek NSS ze 17. 1. 2024, čj. 8 Afs 59/2023-39, č. 4575/2024 Sb. NSS, bod 27 a tam citovaná odborná literatura). Ustanovení § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2021 zjevně mezi odvoláním a rozkladem rozlišovalo (odst. 10 vs. odst. 12).

[37] Osmý senát si závěrem dovoluje poukázat na skutečnost, že závěry případně formulované rozšířeným senátem v nyní projednávané věci ohledně Rozhodčího orgánu mohou dopadat i na postavení revizní komise podle § 20 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném od 1. 1. 2022, která rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny ve věcech, v nichž nerozhoduje Rozhodčí orgán (§ 20 odst. 2 v návaznosti na § 53 odst. 1 a 9 tohoto zákona v uvedeném znění).

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Zodpovězení výše popsané otázky je nezbytné pro rozhodnutí o nyní projednávané kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu ve věci samé.

[39] Otázka, v níž osmý senát zjistil existenci rozporné judikatury jednotlivých senátů tohoto soudu, a kterou předkládá osmý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, proto zní:

Je nutno Rozhodčí orgán veřejné zdravotní pojišťovny při rozhodování podle § 53 a § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (ale stejně tak i od 1. 1. 2022), považovat, mimo jiné pro účely § 69 s. ř. s., za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu, nebo je jediným takovým správním orgánem „pouze“ veřejná zdravotní pojišťovna?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Lenka Krupičková, Petr Mikeš, Ivo Pospíšil, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Stěžovatelka může namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě může stěžovatelka rovněž podat své vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 29. července 2024

pokračování

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu