



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Ivo Pospíšila, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **nezl. P. B.**, zastoupen JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalované: **revizní komise Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky**, sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, proti rozhodnutí rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. S-VZP-16-03625281-D1B1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2022, č. j. 14 Ad 4/2019-42,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2022, č. j. 14 Ad 4/2019-42, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V této věci se rozšířený senát zabývá otázkou, zda byl v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny, který vydal rozhodnutí o odvolání podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021, nebo zda byla žalovanou zdravotní pojišťovna.

II. Dosavadní průběh správních a soudních řízení

[2] Nezletilý žalobce (dále „stěžovatel“) jako pojištěnec Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále jen „VZP“) podal dne 26. 6. 2013 žádost o udělení souhlasu s úhradou nákladů na plánované zdravotní služby v zahraničí. Jeho zákonní zástupci si totiž nepřáli, aby mu při zákroku byla poskytnuta krevní transfuze, přičemž v ČR se plánovaná kardiologická operace bez transfuze neprovádí. VZP jako orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 16. 7. 2013 žádost zamítla. Stěžovatel se podrobil operaci na vlastní náklady dne 25. 7. 2013 v Německu (Deutsches Herzzentrum Berlin), a podstatou všech dalších řízení se tak stala zpětná úhrada nákladů z veřejného zdravotního pojištění.

[3] Rozhodnutím ze dne 22. 8. 2013 ředitel VZP zamítl stěžovatelovo odvolání a Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 9. 2016, č. j. 8 Ad 18/2013-41, zamítl žalobu proti rozhodnutí ředitele. Nejvyšší správní soud však následně vyhověl kasační stížnosti a rozsudkem ze dne 17. 5. 2017, č. j. 7 Ads 284/2016-39, zrušil pro nepřezkoumatelnost jak rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí ředitele VZP. Ředitel v dalším řízení vrátil věc správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

[4] Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2018 pojišťovna žádost opětovně zamítla, neboť shledala, že nebyly splněny podmínky čl. 20 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Podle něj je možné úhradu přiznat, pokud *„lечение patří mezi dávky stanovené právními předpisy v členském státě, kde má dotyčná osoba bydliště a kde se jí nemůže dostat takového léčení v lékařsky odůvodnitelné lhůtě, s přihlédnutím k jejímu zdravotnímu stavu a pravděpodobnému průběhu její nemoci“*. To podle VZP není případ stěžovatele. Stěžovatelovo odvolání zamítl rozhodčí orgán VZP a současně potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Městský soud rozsudkem ze dne 23. 6. 2022, č. j. 14 Ad 4/2019-38, žalobu směřující proti rozhodnutí rozhodčího orgánu VZP zamítl. V průběhu řízení však jednal jako s žalovanou s VZP a až v konečném rozsudku označil za žalovaného rozhodčí orgán VZP.

[5] Stěžovatel se proti rozsudku bránil kasační stížností, v níž brojí proti věcnému posouzení a nepřiznání úhrady nákladů na operaci z veřejného zdravotního pojištění.

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu a vyjádření účastníků řízení

III.1. Postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Osmý senát, jemuž byla věc podle rozvrhu práce přidělena, při předběžném projednání identifikoval, že ve srovnatelných případech Nejvyšší správní soud různě určuje žalovaného. V některých případech za žalovaného označil rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny, v jiných zase zdravotní pojišťovnu jako celek. Pasivní legitimace (§ 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) je však podmínkou řízení, kterou každý soud zkoumá z moci úřední po celou dobu řízení a je povinen jednat jako s žalovaným skutečně s tím, komu toto postavení podle zákona náleží. V opačném případě může jít o procesní vadu s vlivem na zákonnost. Vymezení těch, jimž náleží práva účastníka soudního řízení, není jen otázkou akademickou, ale ryze praktickou, neboť přímo souvisí s otázkou (ne)samostatnosti, resp. (ne)závislosti orgánu rozhodujícího o opravném prostředku na

orgánu jiném. Proto osmý senát předložil rozšířenému senátu otázku, zda je nutné za žalovaný správní orgán ve smyslu § 69 s. ř. s. považovat rozhodčí orgán VZP, který vydal žalobou napadené rozhodnutí, nebo samotnou VZP.

[7] Osmý senát poukázal na to, že zákon (§ 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném od 1. 8. 2004 do 31. 12. 2021) v dané věci pověřuje rozhodováním o odvolání přímo rozhodčí orgán. Tento orgán dále rozhoduje o odstraňování tvrdosti zákona (§ 53a odst. 2 téhož zákona). Rozhodování (i podle současného znění zákona) probíhá pouze v jednom stupni a rozhodnutí o odstranění tvrdosti je konečné, byť často přímo navazuje na dvoustupňové rozhodování o samotném uložení pokuty, vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále. Proti rozhodnutí rozhodčího orgánu lze tedy podat rovnou správní žalobu.

[8] Předkládající senát dále připomíná, že k výkladu pojmu „správní orgán“ již existuje judikatura rozšířeného senátu. Usnesení ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, se zabývá otázkou, jaká entita je správním orgánem podle § 7 odst. 2 s. ř. s. v případě, kdy správní soud přezkoumává rozhodnutí, jehož původcem je instituce s celostátní působností (Státní pozemkový úřad) vnitřně členěná na určité dílčí části či složky (pobočky krajských pozemkových úřadů). Rozšířený senát se přiklonil k materiálnímu (kompetenčnímu) pojetí.

[9] Z těchto závěrů lze vycházet i při výkladu stejného pojmu „správní orgán“ podle § 69 s. ř. s. Na druhou stranu však platí, že rozšířený senát tyto obecnější závěry formuloval na podkladě rozhodných okolností tehdy projednávané věci, v níž šlo o 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, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), resp. jíž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Zatímco v souvislosti s mocí výkonnou a územními samosprávnými celky hovoří toto ustanovení o „orgánu“, u právnických osob již nikoliv, a v jejich případě zmiňuje toliko samotnou právnickou osobu. Jazykový výklad by tak mohl vést k tomu, že v případě právnických osob není podstatné, který jejich orgán konkrétně jednal (vydal žalobou napadené rozhodnutí). Žalovanou by byla vždy právnická osoba jako taková.

[10] Nabízí se proto otázka, zda obecná východiska formulovaná rozšířeným senátem v usnesení č. j. Nad 288/2014-58 lze bez dalšího aplikovat i na tyto méně běžné správní orgány, případně zda právě povaha správního orgánu nemůže být rozlišujícím kritériem pro aplikaci závěrů rozšířeného senátu. V nyní projednávaném případě jde o právnickou osobu (zdravotní pojišťovnu), jíž byl zákonem svěřen výkon veřejné správy.

[11] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2018, č. j. 1 As 55/2018-31, aplikoval závěry rozšířeného senátu na otázku, zda pro určení místní příslušnosti mají 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. V navazujícím rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 4 As 315/2019-67, pak Nejvyšší správní soud vztáhl tyto závěry týkající se regionálních poboček VZP právě i na žalobu proti

rozhodnutí ve věci odstranění tvrdosti podle § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění, které vydal v jediném stupni rozhodčí orgán VZP. Z bodu 14 tohoto rozsudku plyne, že Nejvyšší správní soud si byl minimálně vědom zákonné úpravy rozhodčího orgánu, přesto považoval za žalovanou samotnou VZP.

[12] Osmý senát však v této souvislosti klade otázku, zda lze závěry týkající se „toliko“ regionálních poboček vztáhnout právě i na rozhodčí orgán. Pokud by se na tyto případy plně aplikovaly závěry rozšířeného senátu z usnesení č. j. Nad 288/2014-58, pak spíše platí, že § 53 a § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění konkrétně vymezují a přidělují určitý svazek kompetencí rozhodčímu orgánu jako entitě v rozhodné míře odlišné od samotné 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).

[13] Obdobný názor pak naznačuje také odborná literatura, dle které *„rozhoduje-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 nadřazený správní orgán. Zdravotní pojišťovna sama sobě nadřazeným 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). Dlužno ovšem dodat, že neposkytuje ucelený názor na postavení rozhodčího orgánu. Tuto otázku považuje za otevřenou i komentářová literatura k zákonu o veřejném zdravotním pojištění (Koščík, M. a kol. Zákon o veřejném zdravotním pojištění. Komentář. Praha: Wolters Kluwer 2020; komentář k § 53 odst. 9 až 13).

[14] Konečně pro samostatnost rozhodčího orgánu může svědčit i přesně určený způsob jeho obsazení stanovený v zákoně (§ 53 odst. 9, resp. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Z uvedeného je na první pohled zřejmá snaha zákonodárce v rozhodovací linii oddělit rozhodčí orgán od samotné zdravotní pojišťovny. Ostatně sama VZP označuje na svých webových stránkách rozhodčí orgán za nezávislý na pojišťovně.

[15] Závěry rozšířeného senátu v této věci mohou mít i obecnější dopad. Jednak se mohou týkat 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. Obdobné otázky pak vyvstávají i v případě jiných právnických osob, které rozhodují o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy, nebo právnických osob zřízených za účelem zájmové (profesní) samosprávy. V tomto ohledu může jít o Českou advokátní komoru a její jednotlivé orgány (kárný senát podle § 33 odst. 1 a odvolací senát podle § 35 odst. 2 zákona o advokacii), nebo veřejné vysoké školy a jejich orgány (rektor).

[16] S ohledem na to osmý senát předkládá rozšířenému senátu otázku, *zda 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.

III.2. Vyjádření VZP

[17] Ačkoliv usnesení o přerušení řízení adresoval osmý senát rozhodčímu orgánu VZP, vyjádřila se k němu samotná VZP. Zdůraznila, že posouzení sporné otázky může mít zásadní vliv na její fungování v roli správního orgánu, a to jak pokud jde o postavení rozhodčího orgánu, tak revizní komise (k tomu doplnila, že usnesením ze dne 5. 8. 2024, č. j. 8 Ads 112/2024-75, osmý senát přerušil i jiné řízení, jehož předmětem je právě přezkum rozhodnutí revizní komise VZP).

[18] Osmý senát vychází v předkládacím usnesení z toho, že na postavení rozhodčího orgánu VZP dopadají závěry usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 288/2014-58. Toto usnesení však není možné aplikovat bez dalšího a je třeba k němu přistupovat dle kontextu věci. Předmětem tehdejšího řízení bylo vymezení pojmu správního orgánu pro účely určení místní příslušnosti správního soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s., a to v případě rozhodnutí vydávaných pobočkami krajských pozemkových úřadů v prvním stupni, jejichž územní působnost byla zákonem omezena na jednotlivé okresy. V otázce místní příslušnosti správních soudů při přezkumu rozhodnutí zdravotních pojišťoven je však judikatura Nejvyššího správního soudu konzistentní. Vychází ze znění zákona o veřejném zdravotním pojištění, který nijak netříští rozhodování zdravotních pojišťoven v prvním stupni na jakékoli nižší organizační složky vymezené například určitým územím, ale naopak explicitně svěřuje rozhodování do pravomoci zdravotních pojišťoven jako celku. Orgánem prvního stupně je tak VZP s celostátní působností s tím, že jejím sídlem je Praha (rozsudek č. j. 1 As 55/2018-31).

[19] Z definice pojmů „správní orgán“ [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; § 1 odst. 1 správního řádu] nelze však spolehlivě dospět k závěru, že pro orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků a právnické osoby jsou vždy typické určité konkrétní vlastnosti, které je vzájemně odlišují.

[20] VZP je právnickou osobou zřízenou zákonem, která v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Z § 20 a § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění vyplývá, že jak revizní komise, tak rozhodčí orgán jsou zřizovány jako součást příslušné zdravotní pojišťovny, a nikoliv jako standardní nadřízený správní orgán stojící v rámci hierarchie mimo zdravotní pojišťovny, resp. nad nimi. Fungování těchto orgánů v praxi odpovídá spíše fungování rozkladových komisí v rámci řízení o rozkladu podle § 152 správního řádu.

[21] Úzký vztah mezi zdravotní pojišťovnou a rozhodčím orgánem či revizní komisí, který se zásadně liší od obvyklého uspořádání orgánů prvního a druhého stupně (tyto orgány jsou jasně odděleny právní osobností, personálním uspořádáním, řídicími mechanismy, způsobem financování a dalšími prvky), lze demonstrovat na řadě prvků. (1.) Zdravotní pojišťovny nemají nadřízený a institucionálně oddělený správní orgán. V prvním stupni tak rozhodují spíše v pozici obdobné ústřednímu správnímu úřadu a k posuzování opravných prostředků jsou ustaveny speciální kolegiální orgány (rozhodčí orgán a revizní komise), které mají blíže k činnosti rozkladových komisí než k nadřízenému správnímu orgánu.

Jejich složení je konstruováno tak, aby zajišťovalo, že o opravném prostředku budou rozhodovat osoby odlišné od těch, rozhodujících v prvním stupni, tedy aby byla zajištěna určitá nezávislost a nestrannost. Z toho však nelze dovozovat, že jde o samostatné správní orgány *sui generis*. (2.) V obou tělesech jsou zastoupeni i zaměstnanci zdravotní pojišťovny, což je v tradičním pojetí hierarchicky odděleného odvolacího správního orgánu vyloučené. (3.) Revizní komise jsou podle § 20 zákona o veřejném zdravotním pojištění zřizované zdravotními pojišťovnami, přičemž čtyři z pěti členů jmenuje ředitel pojišťovny. Konečně (4.) na blízké pouto mezi pojišťovnou a těmito orgány lze usuzovat z toho, že pojišťovny zajišťují jejich činnost po stránce organizační, administrativní a finanční. Revizní komise a rozhodčí orgán nemají žádné své vlastní prostory a majetek, který by jim umožnil fungování. Jejich členové mohou být odměňováni z prostředků zdravotní pojišťovny, o čemž rozhodují správní rady pojišťoven.

[22] Kromě toho existuje celá řada souvisejících otázek, jichž by si měl být rozšířený senát vědom. (1.) Je otázkou, kdo by byl oprávněn za revizní komisi a rozhodčí orgán jednat v rámci jiného řízení, než je soudní řízení správní, a kdo by byl oprávněn pověřit zastupováním jinou osobu, aby tento orgán zastupovala. Zákon o veřejném zdravotním pojištění vymezuje toliko jejich rozhodovací agendu, ale nestanoví žádné další pravomoci. Jestliže nedisponují žádným rozpočtem, pak je také otázka, kdo a jak by hradil náklady na zastoupení. (2.) Bylo by nezbytné dále vyřešit, komu a kam má být těmito orgánům doručováno, a patrně by stejně nezbylo, než doručovat do sídla zdravotní pojišťovny a její datové schránky. Konečně (3.) jako problematické se jeví, podle jakého právního předpisu a kdo by nesl odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem těchto orgánů.

[23] VZP proto ve vyjádření shrnuje, že není podstatné a rozhodující, jakým způsobem je správní orgán v žalobě označen. K provádění veřejného zdravotního pojištění jsou zákonem povolány zdravotní pojišťovny. Předmětem soudního řízení proto bude vždy přezkum správního rozhodnutí zdravotní pojišťovny bez ohledu na to, zda bylo vydáno v prvním či druhém stupni. Také pro účastníky řízení bude přehlednější a srozumitelnější nerozměňovat pojem správního orgánu na jakési „podsubjekty“. Pro účastníky to nebude představovat jakýkoliv reálný přínos. Řešení této sporné otázky považuje za nadbytečné – označování zdravotní pojišťovny jako žalované je obvyklým a očekávatelným postupem, který nepřináší žádné obtíže. Naopak případná změna v procesní praxi vedoucí k tomu, že by soud jako s žalovanými jednal s rozhodčím orgánem nebo revizní komisí, by vedlo k nejistotám na straně účastníků řízení a otevíralo by to celou řadu výše naznačených otázek.

[24] Pokud by v posuzované věci měl být žalovaným rozhodčí orgán VZP, pak ale žalobci směřovali žalobu proti nesprávnému správnímu orgánu, přičemž v mezidobí již uběhly lhůty pro žalobu podanou vůči příslušnému správnímu orgánu. VZP to považuje za zbytečné „právní dobrodružství“ v situaci, kdy lze jen respektovat současný vyhovující stav. Osmý senát tak předkládá k řešení banální otázky konstrukci, která je spojena s dalšími komplikacemi a vytváří naopak řadu nejasných situací.

III.3. Vyjádření žalobce a dalších osob

[25] Žalobce se k předkládacímu usnesení nevyjádřil.

[26] Nejvyšší správní soud však v souvislosti s tímto řízením obdržel vyjádření žalobkyně (nezl. L. K. d. B., zastoupené advokátem Mgr. Ing. Janem Drobným), jež je účastníkem řízení sp. zn. 8 Ads 112/2024, které osmý senát také přerušil s ohledem na předložení věci rozšířenému senátu. Rozšířený senát má posoudit rozhodovací praxi zdravotních pojišťoven, která není v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. 3. 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči. Směrnice vyžaduje objektivní, nestranné a rychlé rozhodnutí, které zohlední zdravotní stav žadatele a naléhavost celého případu. Naopak stávající zákonná úprava vede k tomu, že o právech pacientů není včas a nestranně rozhodováno, neboť arbitrem uplatněného nároku jsou samy zdravotní pojišťovny, které jsou zároveň osobami povinnými k úhradě přeshraniční péče. V řízení před správním soudem pak nevystupuje jako správní orgán revizní komise či rozhodčí orgán, ale orgán prvostupňový, tedy zdravotní pojišťovna. Tato situace vyvolává pochybnost, zda je vůbec zajištěn přezkum, nebo zda jde jen o rozdělení kompetencí tzv. na oko.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Právomoc rozšířeného senátu

[27] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[28] Předkládající senát označil v dosavadní judikatuře dvě rozhodovací linie, pokud jde o otázku, zda v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je žalovaným rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny, nebo zdravotní pojišťovna.

[29] První linii tvoří rozhodnutí, v nichž Nejvyšší správní soud v případech žalob proti rozhodnutím rozhodčího orgánu o odvoláních proti platebním výměřům nebo o žádosti o odstranění tvrdosti považoval za žalovanou zdravotní pojišťovnu. Jedná se například o rozsudky ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014-49; ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 Ads 197/2016-52; ze dne 15. 11. 2018, č. j. 7 Ads 327/2018-27, č. 3833/2019 Sb. NSS; ze dne 28. 11. 2019, č. j. 4 As 315/2019-67; či ze dne 22. 8. 2022, č. j. 6 Ads 77/2022-42, č. 4390/2022 Sb. NSS.

[30] Druhou linii, v níž Nejvyšší správní soud považoval za žalovaného rozhodčí orgán, představují například rozsudky ze dne 27. 6. 2012, č. j. 6 Ads 55/2012-40; ze dne 30. 5. 2013, č. j. 6 Ads 160/2012-74; ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 99/2013-133; ze dne 24. 5. 2017, č. j. 4 Ads 51/2017-28, č. 3605/2017 Sb. NSS; ze dne 27. 3. 2019, č. j. 2 Ads 198/2018-30; či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 9 Ads 337/2019-64.

[31] Ve všech těchto případech se však Nejvyšší správní soud nezabýval předloženou otázkou v odůvodnění rozhodnutí výslovně; závěr o tom, který orgán je považován za žalovaného, plyne toliko ze záhlaví těchto rozhodnutí. Rozšířený senát pak ze spisů ověřil,

že v řízení o kasačních stížnostech, v nichž za žalovaného soud považoval rozhodčí orgán, Nejvyšší správní soud s rozhodčím orgánem v řízení i fakticky jednal a procesní úkony (vyjádření) vůči soudu činil přímo předseda (předsedkyně) rozhodčího orgánu (například řízení sp. zn. 3 Ads 99/2013, sp. zn. 6 Ads 160/2012 nebo sp. zn. 4 Ads 51/2017).

[32] V rozsudku č. j. 4 As 315/2019-67 čtvrtý senát rozhodoval o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně o postoupení věci Městskému soudu v Praze jako místně příslušnému. Jednalo se o žalobu směřující proti rozhodnutí rozhodčího orgánu VZP vydanému podle § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění (konkrétně o žádosti o prominutí penále v řízení o odstranění tvrdosti). Čtvrtý senát primárně řešil otázku místní příslušnosti správního soudu, odkázal na usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 288/2014-58 a v souladu s ním vyslovil, že VZP, nikoliv její pobočky, je v kompetenčním smyslu jediným správním orgánem, který v řízeních o žalobách vystupuje jako žalovaný (bod 11 rozsudku). V bodě 14 odůvodnění pak podotkl, že „*v posuzované věci rozhodoval o žádosti žalobkyně o prominutí penále v prvním stupni rozhodčí orgán žalované [...], když jeho rozhodnutí bylo konečné*“. Přinejmenším si tedy byl čtvrtý senát vědom toho, že v tomto případě rozhodoval v prvním a jediném stupni rozhodčí orgán VZP. Přesto rozhodčí orgán zřejmě považoval za součást VZP jako žalované.

[33] Konečně rozšířený senát nalezl v judikatuře usnesení ze dne 6. 10. 2010, č. j. 4 Ads 115/2010-76, v němž se rozhodující senát zabýval předloženou spornou otázkou výslovně, byť před vydáním usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 288/2014-58 a za částečně odlišné procesní právní úpravy (k tomu viz dále v části IV.2). Nejvyšší správní soud v této věci odmítl kasační stížnost pro opožděnost, neboť za žalovanou (a tedy stěžovatelku) považoval VZP, do jejíž datové schránky byl doručen napadený rozsudek Městského soudu v Praze. Tento okamžik považoval rozhodující senát za řádné doručení žalované, a naopak odmítl argumentaci, podle níž byl napadený rozsudek účinně doručen až okamžikem, kdy jej fakticky převzala místopředsedkyně rozhodčího orgánu VZP.

[34] V usnesení se k tomuto závěru poznamenává, „*že je třeba rozlišovat dvě skutečnosti: (1.) proti jakému úkonu je žaloba podávána a (2.) kdo je účastníkem řízení. V projednávaném případě je nepochybné, že rozhodnutí, které bylo žalobou napadeno, je rozhodnutí rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky. Poté je třeba se zabývat tím, kdo je účastníkem řízení, tj. otázkou, který správní orgán rozhodl v posledním stupni. Skutečnost, že rozhodnutí, proti němuž žaloba směřuje, vydal rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, procesní subjektivitu tohoto orgánu nezakládá.*“

[35] A dále: „*Rovněž z § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v němž je pro účely soudního řízení správního definován správní orgán, vyplývá, že rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny není správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy zákon č. 48/1997 Sb. svěřil zdravotním pojišťovnám, nikoliv jejich dílčím orgánům vytvořeným v rámci vnitřní struktury zdravotní pojišťovny. To je potvrzeno i tím, že rozhodčí orgán nemá zřízení samostatnou datovou schránku. Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky tedy není samostatným správním orgánem, nýbrž pouze funkční složkou Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky sloužící mimo jiné k tomu, aby její rozhodnutí jako orgánu rozhodujícím ve věcech zdravotního pojištění bylo možno přezkoumat způsobem obdobným, jako*

se tomu děje v případě odvolání proti rozhodnutí orgánů státní správy, jež mají nad sebou v hierarchii správních orgánů nadřízený orgán, který je o podaných odvoláních oprávněn rozhodovat. Žalovanou (stěžovatelkou) tak i v případě druhostupňového rozhodnutí zůstává orgán, který o věci rozhodoval již ve stupni prvním, tj. zdravotní pojišťovna. Na tomto závěru nic nemění fakt, že zákonodárce přesně vymezil složení rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny; toto složení má přispět toliko k větší nestrannosti, objektivitě a nezávislosti rozhodování zdravotní pojišťovny v zákonem vymezených věcech.“ [...] Rozhodující senát v tomto usnesení uzavřel, že „pravomoc rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ve věcech dlužného pojistného a penále tak vyjadřuje pouze funkční postavení rozhodčího orgánu v rámci vnitřní organizace stěžovatelky, aniž by založilo jeho procesní subjektivitu ve smyslu s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto jakožto žalovanou označil Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky, jejíž postavení vyplývá přímo ze zákona (§ 69 s. ř. s.).“

[36] Rozšířený senát dospěl k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují v předložené otázce rozpory. I kdyby považoval za relevantní toliko judikaturu přijatou až po usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 288/2014-58, i v takovém případě přetrvávají rozpory. Ty se projevují v tom, jaký správní orgán považovaly různé senáty za žalovaného (a formálně jej takto označily v záhlaví svých rozhodnutí) a s kterým správním orgánem jako s žalovaným v řízení o kasačních stížnostech jednaly. Právní názor na předloženou otázku tak sice většinou nevyjádřily výslovně v odůvodnění rozhodnutí, toto posouzení se však vždy muselo projevit přinejmenším v závěru o tom, že soud jedná se způsobilým účastníkem řízení. Je procesní povinností soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS).

[37] Podstata rozporu je tak zřejmá. Ačkoliv většina uvedených závěrů byla vyslovena pouze implicitně, je i tak podmínka § 17 odst. 1 s. ř. s. splněna a pravomoc rozšířeného senátu dána (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS).

IV.2. Právní názor rozšířeného senátu

IV.2.1. Dosavadní judikatura rozšířeného senátu k pojetí správního orgánu

[38] Osmý senát předložil rozšířenému senátu otázku, zda je žalovaným správním orgánem podle § 69 s. ř. s. rozhodčí orgán VZP, který je zákonem nadán pravomocí rozhodovat o odvoláních proti některým rozhodnutím zdravotní pojišťovny a proti jehož rozhodnutím směřují žaloby ve správním soudnictví, nebo zda je žalovaným správním orgánem samotná VZP. Podstatou věci je to, zda lze i v těchto případech, v nichž zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob ve veřejné správě konkrétnímu orgánu v rámci právnické osoby, použít závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení č. j. Nad 288/2014-58. V něm rozšířený senát vyslovil, že na správní orgán je třeba nahlížet nikoliv formálně (institucionálně), nýbrž v materiálním (kompetenčním) smyslu jakožto na tzv. svazek kompetencí. Konkrétně rozšířený senát uvedl:

„[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 [...] 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 irelevantní* či *pouze pomocné kritérium*. [...]

[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 svěřit 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 třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním (materiálním) smyslu [...].*

[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. [...]

[36] To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském (např. kdo jmenuje vedoucí jejich dílčích článků či kdo určuje náplň práce jednotlivých zaměstnanců těchto článků), může mít pro určení, zda v rámci takovéto instituce či soustavy institucí existují určité entity jako *správní orgány v kompetenčním smyslu*, význam pouze pokud, **pokud pravidla řízení této instituce umožňují bez změny zákona modifikovat kompetence jejich jednotlivých článků**. [...]

[37] **Personální, kontrolní či metodické pravomoci** vedení instituce vůči nižším jejím nižším článkům však samy o sobě neznamenaají, že v rámci této instituce nemohou existovat určité nižší články jako *samostatné správní orgány v kompetenčním smyslu [...]*“ (pozn.: zvýraznění nyní doplnil rozšířený senát).

[39] Tyto závěry rozšířený senát sice vyslovil při výkladu § 7 odst. 2 s. ř. s., tj. pro určení místní příslušnosti správních soudů, avšak nelze pochybovat o tom, že mají obecný dosah. Na toto kompetenční pojetí rozšířený senát později navázal právě i při posuzování otázky, která entita (ačkoliv je jinak institucionálně a organizačně součástí správního úřadu) je žalovaným správním orgánem v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. V usnesení ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, se konkrétně zabýval postavením zastupitelských úřadů, které sice jsou organizační součástí Ministerstva zahraničních věcí, avšak zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, jim svěřuje svébytné kompetence (přijímání žádostí včetně rozhodnutí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, odstraňování nedostatků žádostí, v případě potřeby výslech žadatele, vydávání usnesení o odložení žádosti podané „nepříslušnému“ zastupitelskému úřadu atd.). Rozšířený senát k tomu uvedl, že „*tyto kompetence jsou samotným zákonem svěřeny jen a pouze zastupitelskému úřadu jako zákonem předpokládané specifické součásti Ministerstva zahraničních věcí, a nemohou být přeneseny na nikoho jiného (např. na Ministerstvo vnitra) ani atrahovány na samotné Ministerstvo zahraničních věcí. Skutečnost, že zastupitelský úřad je z institucionálního pohledu toliko specifická součást Ministerstva zahraničních věcí, na uvedeném závěru nic nemění, neboť toto hledisko (provozní, manažerské, metodické a další podřízení zastupitelského úřadu Ministerstvu zahraničních věcí) nic nemění na tom, že zastupitelský úřad má ze zákona kompetenci k určitým zákonem stanoveným úkonům“* (pozn.: zvýraznění nyní doplnil rozšířený senát).

[40] Pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu pak upřesnila, že na tomto závěru nic nezměnil ani zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů, jenž výslovně označil zastupitelský úřad za organizační útvar ministerstva. Například rozsudek ze dne 3. 11. 2017, č. j. 4 Azs 168/2017-15, č. 3658/2018 Sb. NSS, k tomu uvádí, že zastupitelský úřad v rámci výkonu své pravomoci je i po účinnosti tohoto zákona správním orgánem v materiálním (kompetenčním) smyslu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud správní soud v takovém případě jednal jako s žalovaným s Ministerstvem zahraničních věcí namísto se zastupitelským úřadem, zatížil své rozhodnutí vadou s vlivem na zákonnost.

IV.2.2. Přenositelnost dosavadních úvah na orgány právnických osob, jimž je svěřeno rozhodování ve veřejné správě

[41] Podle § 1 odst. 1 správního řádu se správními orgány rozumí orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány a konečně i fyzické a právnické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Stejně definuje správní orgány i § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jazykový výklad těchto ustanovení by tak mohl na první pohled svědčit ve prospěch závěru, že správním orgánem je právnická osoba jako celek.

[42] Materiální (kompetenční) pojetí správního orgánu je však obecným konceptem a není důvodu jej vyhradit pouze pro orgány zařazené do moci výkonné nebo do územních samosprávných celků. Pokud zákonodárce svěřil určité entitě pravomoc rozhodovat v určité oblasti veřejné správy o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, pak je třeba ji považovat za správní orgán bez ohledu na jeho institucionální zařazení. Rozšířený senát má za to, že toto obecné pravidlo se proto uplatní nejen na „tradiční“ správní orgány, tj. ty, které jsou součástí moci výkonné či územních samosprávných celků (srov. usnesení rozšířeného senátu 10 Azs 153/2016-52), ale i tam, kde zákonodárce svěřil rozhodování ve veřejné správě právnickým osobám, avšak současně specificky a výslovně upravil pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech orgánu, který je organizačně součástí takové právnické osoby. Jinak řečeno, obecně a nejčastěji zákonodárce svěřuje rozhodování celé právnické osobě, která je pak jako celek považována za správní orgán. V takových případech, není-li zákonem stanoveno jinak, za ni rozhoduje a jedná statutární orgán, případně orgán, který právnická osoba svými vnitřními předpisy rozhodováním pověří (§ 130 odst. 3 správního řádu). Stále je však žalovaným správním orgánem právnická osoba jako celek. Pokud však přímo zákon svěřuje rozhodování konkrétnímu orgánu právnické osoby, pak je za správní orgán třeba považovat samotný tento orgán. To platí tím spíše, pokud zákonodárce vytvořil takový orgán výlučně za účelem rozhodování o právech a povinnostech ve veřejné správě.

[43] V této souvislosti lze poukázat na to, že územní samosprávné celky (obce a kraje) jakožto veřejnoprávní korporace jsou rovněž samostatnými právnickými osobami veřejného práva [viz Potěšil, L. a kol. Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2019; komentář k § 2 (Obec jako veřejnoprávní korporace)], avšak zákonodárce v jejich případě považuje za správní orgány nikoliv tyto celky, nýbrž jejich jednotlivé orgány [§ 1 odst. 1 správního řádu a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Ostatně ve prospěch závěru, že správním orgánem jsou v určitých případech jednotlivé orgány právnických osob hovoří jak judikatura rozšířeného senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 6. 2019,

č. j. 1 As 454/2017-94, č. 3911/2019 Sb. NSS, body 31 až 34), tak i část právní doktríny (Vedral, J. Správní řád. Komentář. Druhé aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Polygon 2012, str. 41), podle níž je správní řád v § 1 odst. 1 nepřesný a vnitřně rozporný, „označuje-li za správní orgány na straně jedné orgány územních samosprávných celků (tzn. nikoliv samotné územní samosprávné celky, ale jejich orgány) a na straně druhé právnické osoby (a nikoliv orgány právnických osob)“.

[44] V oblasti rozhodování ve veřejné správě pak není rozhodující, zda taková entita je samostatně nadána právní osobností (subjektivitou), jak ostatně předpokládá již zákonný text v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Klíčové je pouze to, že jí – a pouze jí – zákon svěřil specifické rozhodovací pravomoci. V tomto smyslu je stejným svazkem kompetencí jako jakýkoliv jiný správní orgán ve veřejné správě.

[45] Zákonodárce mohl být motivován různými důvody, proč v takových případech výslovně svěřil rozhodování specifickému orgánu právnické osoby. Tímto důvodem může být například i odlišný zájem, který zastupuje tento orgán oproti statutárnímu orgánu právnické osoby. Rozšířený senát považuje za podstatné, aby tento zájem pak hájil v soudním řízení správním ten orgán, který napadené rozhodnutí skutečně vydal. To platí o to intenzivněji v situaci, kdy zákon vytvořil takový orgán výlučně pro účely rozhodování o právech a povinnostech osob, přičemž tento orgán má být složen ze zástupců různých institucí stojících mimo právnickou osobu, jako je tomu právě v případě rozhodčího orgánu (a po 1. 1. 2022 i v případě revizní komise) zdravotních pojišťoven (viz k tomu dále).

IV.2.3. Zákonné vymezení pravomocí rozhodčího orgánu a revizní komise zdravotní pojišťovny a jejich postavení jako správních orgánů

[46] Rozšířený senát se dále zabýval tím, zda lze rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny s ohledem na jeho zákonné vymezení považovat za samostatný správní orgán ve smyslu svazku kompetencí.

[47] Právní úprava působnosti a rozhodování rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny prošla legislativním vývojem. Rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny byl upraven již zákonem o veřejném zdravotním pojištění s účinností od 1. 1. 1998. Byl koncipován tak, že je tvořen zástupci zdravotní pojišťovny, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva financí a zástupci z řad členů správní rady a dozorcí rady zdravotní pojišťovny.

[48] Původně mu byla svěřena pravomoc rozhodovat o odvolání proti rozhodnutím zdravotní pojišťovny ve věcech pojistného (tj. přírážek k pojistnému, pokut, penále, vrácení přeplatku na pojistném či snížení záloh na pojistné) a v prvním stupni rozhodování o odstranění tvrdosti. S účinností od roku 2014 (zákon č. 60/2014 Sb.) byla jeho působnost rozšířena i na rozhodování ve věcech udělení předchozích souhlasů v případech úhrad za tzv. přeshraniční služby, vydávání povolení podle koordinačních nařízení, tj. v případech, kdy pojištěnec čerpal zdravotní službu v jiném členském státu EU (což je i případ stěžovatele v nyní předložené věci) a náhrad nákladů vynaložených na neodkladnou zdravotní péči při pobytu v cizině podle § 14 odst. 2 a 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[49] Relevantní právní úprava účinná v době rozhodování rozhodčího orgánu VZP ve věci předložené osmým senátem byla následující:

§ 53 Rozhodování

(1) 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, přírůžek k pojistnému, pokut a pravděpodobné výše pojistného a ve sporných případech ve věcech placení pojistného, penále, vrácení přeplatku na pojistném a snížení záloh na pojistné se vztahují obecné předpisy o správním řízení⁴⁷, 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 pojištěnec 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 přírůžek 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.

[...]

(10) 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 prvním jednání si členové rozhodčího orgánu zvolí ze svého středu předsedu, který nadále svolává a řídí jednání rozhodčího orgánu.

(11) Za výkon funkce může být členu rozhodčího orgánu poskytnuta odměna, o které rozhoduje Správní rada zdravotní pojišťovny.

(12) Rozhoduje-li rozhodčí orgán v prvním stupni, použijí se obdobně ustanovení správního řádu o rozkladu.

(13) Pravomocná rozhodnutí zdravotních pojišťoven podle odstavce 1 jsou přezkoumatelná soudem podle zvláštních předpisů.

[50] Další podstatnou změnu právní úpravy pak přinesl zákon č. 371/2021 Sb., který s účinností od 1. 1. 2022 upravil vedle rozhodčího orgánu i tzv. revizní komisi. Zákon výslovně vyloučil z působnosti rozhodčího orgánu rozhodování o odvoláních ve věcech vydání povolení a o úhradě nákladů podle koordinačních nařízení, ve věcech rozhodování o náhradě nákladů za neodkladnou zdravotní péči při pobytu v cizině a služeb a o úhradě služeb běžně nehrazených ze zdravotního pojištění podle § 19 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Tyto věci nyní spadají podle § 20 zákona o veřejném zdravotním pojištění do působnosti revizní komise. Jinak řečeno, od 1. 1. 2022 přešla pravomoc rozhodovat ve věci, o níž se vede spor projednávaný předkládajícím senátem, z rozhodčího orgánu na revizní komisi. Tato skutečnost je rovněž podstatná pro určení správního orgánu, který je po 1. 1. 2022 účastníkem řízení před správními soudy (viz dále bod 63).

[51] Revizní komise je zřizována a obsazována na základě mírně odlišných pravidel než rozhodčí orgán. Revizní komisi zřizuje pojišťovna, čtyři její členy jmenuje ředitel pojišťovny

(příčemž maximálně dva z nich mohou být zaměstnanci pojišťovny), jednoho člena pak jmenuje ministr zdravotnictví.

[52] Důvodové zprávy k jednotlivým novelám zákona o veřejném zdravotním pojištění se jen lakonicky věnují postavení těchto orgánů, jejich vztahu k samotné zdravotní pojišťovně, jakož i důvodům k legislativním změnám. Nejpodrobnější je důvodová zpráva k zákonu č. 371/2021 Sb., která se vyjadřuje k motivům vzniku revizní komise a přesunu některých kompetencí z rozhodčího orgánu: „*ustavuje se zvláštní kolegiální orgán (§ 134 správního řádu) zdravotní pojišťovny, jehož úkolem je přezkoumávat napadená rozhodnutí zdravotní pojišťovny v 1. stupni. Obdobně jako v případě rozkladové komise by jejími členy měli být odborníci z oblasti, v níž se rozhoduje [...]. Vzhledem k založení kompetence revizní komise zdravotní pojišťovny podle navrženého § 19a v případech rozhodování o přeshraniční péči se tato vylučuje z funkční působnosti rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny*“.

[53] Rozšířený senát však nepochybuje o tom, že cílem zřízení rozhodčího orgánu (jakož později i revizní komise) bylo svěřit rozhodování o určitých otázkách veřejného zdravotního pojištění zvláštnímu orgánu, který je sice institucionálně zařazen jako součást pojišťovny, avšak má samostatné postavení, pokud jde o pravomoc rozhodovat v zákonem svěřených oblastech. Také proto jsou oba orgány složeny ze zástupců různých institucí, jejichž činnost je pro systém veřejného zdravotního pojištění relevantní. Cílem bylo kombinovat a integrovat uvnitř těchto orgánů různé zájmy (například z oblasti zdravotní a sociální politiky nebo financí a veřejných rozpočtů), které jsou v rozhodování o právech a povinnostech pojištěnců podstatné. Ačkoliv členové těchto orgánů mohou být odměňováni z prostředků zdravotní pojišťovny a je zřejmé, že jejich činnost je po administrativní, technické i finanční stránce zajišťována zdravotní pojišťovnou, je nepochybné, že v činnosti tohoto orgánu se mohou odrážet odlišné zájmy, než je zájem samotné zdravotní pojišťovny reprezentované statutárním orgánem. Ty mohou být i v přímém napětí, a proto se v případě těchto orgánů neuplatní jinak obecná zásada, že za právnickou osobu jedná její statutární orgán, nebo osoba jím pověřená. Zásadní je pak tudíž i to, aby tyto zájmy mohly být vyjádřeny v řízení před správním soudem. Bylo by absurdní, aby zákonodárce konstruoval specifický orgán, který má rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím zdravotní pojišťovny, pokud by pak tento orgán nevystupoval v řízení před správním soudem samostatně jako účastník řízení, ale namísto něj jeho rozhodnutí hájila sama zdravotní pojišťovna, jejíž rozhodnutí tento orgán přezkoumává. Ostatně může nastat i situace, kdy by v rozhodování zdravotní pojišťovny a rozhodčího orgánu (revizní komise) došlo k takovému střetu odlišných zájmů, že by zdravotní pojišťovna rozhodnutí těchto orgánů ani hájit před soudem nechtěla.

[54] Lze proto shrnout, že rozhodčí orgán i revizní komise byly zákonem zřízeny za účelem rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejného zdravotního pojištění, jsou složeny nejen ze zaměstnanců zdravotní pojišťovny, ale i zástupců dalších veřejných institucí, a jsou zákonem nadány samostatnými kompetencemi. Ty nemohou být přeneseny na nikoho jiného nebo aťhovány na zdravotní pojišťovnu. Jejich rozsah může změnit opět pouze zákonodárce. V případě obou těchto orgánů se tak jedná o svazek kompetencí, který je třeba považovat za samostatný správní orgán. Na tom nic nemění skutečnost, že náklady na jejich činnost nese zdravotní pojišťovna, neboť se jedná o její orgán.

[55] V řízení o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu VZP (stejně jako proti rozhodnutí revizní komise VZP) je proto podle § 69 s. ř. s. žalovaným správním orgánem přímo tento orgán, nikoliv VZP. Tomu nebrání ani skutečnost, že rozhodčí orgán (revizní komise) nemá samostatnou právní osobnost a že jeho vystupování v řízení před správním soudem bude finančně či administrativně zajišťovat zdravotní pojišťovna. Obtíže, na něž poukázala ve svém vyjádření VZP, považuje rozšířený senát za spíše technického charakteru, které nejsou nepřekonatelné a v žádném případě nepřeváží nad tím, aby v řízení před správními soudy jednal jako účastník řízení správní orgán, který napadené rozhodnutí skutečně vydal v rámci zákonem vymezených pravomocí, resp. na něž tyto pravomoci dle zákona později přešly.

[56] VZP se pak mylí i v tom, že postavení a pravomoci rozhodčího orgánu se blíží činnosti rozkladové komise v řízení o rozkladu. Rozhodčímu orgánu zákon svěřuje přímo rozhodovací pravomoc v řízení o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny. Řízení před ním není rozkladovým řízením a přirovnání k rozkladové komisi, která toliko předkládá návrh rozhodnutí ministru nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu (§ 152 odst. 3 správního řádu), avšak sama nerozhoduje, je nepřipadné.

[57] Osmý senát předložil v předkládacím usnesení také kontextuální argumentaci, v níž poukazoval na to, že závěry týkající se postavení rozhodčího orgánu VZP mohou mít obecnější dopad na posuzování toho, který správní orgán je třeba považovat za žalovaného, například v řízení o žalobách proti rozhodnutím orgánů veřejných vysokých škol či profesních korporací. S tímto obecným východiskem sice rozšířený senát souhlasí, považoval však za dostačující zabývat se konkrétně pouze otázkou rozhodnou pro toto řízení, jíž je postavení rozhodčího orgánu VZP, případně obecněji rozhodčích orgánů zdravotních pojišťoven.

IV.3. Shrnutí

[58] S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021, byl žalovaným správním orgánem rozhodčí orgán, nikoliv zdravotní pojišťovna.

V. Posouzení věci samé

[59] Právní otázka, který správní orgán vystupuje v řízení o žalobě proti rozhodnutí v pozici žalovaného, je v rozhodování o podané kasační stížnosti relevantní. Ačkoliv ji stěžovatel neuplatnil jako kasační námitku, může se jednat o vadu řízení před městským soudem s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., srov. obdobně rozsudek NSS č. j. 4 Azs 168/2017-15], k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Rozšířený senát proto v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu posoudil v tomto rozsahu věc samu, neboť to považoval za účelné a hospodárné.

[60] V daném případě stěžovatel označil v žalobě směřující proti rozhodnutí vydanému rozhodčím orgánem VZP za žalovanou VZP. S ní pak městský soud po celou dobu řízení jako s žalovanou jednal, tj. vyzval ji k písemnému vyjádření k žalobě. Vyjádření podala zaměstnankyně VZP Mgr. E. D., a to na základě pověření uděleného ředitelem VZP Ing. Zdeňkem Kabátkem. V záhlaví napadeného rozsudku však městský soud již označil za žalovaného rozhodčí orgán VZP a v odůvodnění rozsudku používá jak označení žalovaný (bod 32), jímž má na mysli rozhodčí orgán VZP, tak žalovaná, jímž zjevně označuje samotnou VZP (bod 34).

[61] V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. 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. Správné určení žalovaného je proto odpovědností soudu (usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Afs 16/2003-56).

[62] Městský soud vedl po celou dobu řízení s VZP a až v konečném rozhodnutí toliko formálně označil za žalovaného rozhodčí orgán VZP. V odůvodnění pak nejednotně uváděl jak žalovaného, tak žalovanou. Nejvyšší správní soud považuje za klíčové, že v řízení před městským soudem jednala za žalovaného zaměstnankyně VZP, která k tomu byla pověřena ředitelem VZP, tedy statutárním orgánem (§ 14 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky). Podle § 33 odst. 5 s. ř. s. platí, že za správní orgán jedná jeho vedoucí, popřípadě jiná osoba oprávněná podle vnitřních předpisů. Za rozhodčí orgán VZP jako správní orgán byl proto oprávněn jednat jeho předseda, případně jiná osoba jím pověřená, nebo určená vnitřním předpisem.

[63] Jak již rozšířený senát uvedl, pro určení žalovaného správního orgánu je však významná i změna právní úpravy zavedená s účinností od 1. 1. 2022. Ta totiž přenesla pravomoc rozhodovat o náhradě nákladů podle koordinačních nařízení z rozhodčího orgánu na revizní komisi (§ 20 odst. 2 a § 53 odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění zákona č. 371/2021 Sb.). Podle § 69 s. ř. s. proto měla být po tomto datu účastníkem řízení před městským soudem revizní komise VZP, neboť na ni přešla působnost rozhodčího orgánu (viz obdobně ohledně jiných správních orgánů rozsudek ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020-42, č. 4105/2021 Sb. NSS). Rozšířený senát již v řízení o kasační stížnosti nevyzýval k vyjádření tento orgán, neboť to považoval za nadbytečné s ohledem na to, že i na předkládací usnesení osmého senátu adresované rozhodčímu orgánu VZP nereagoval tento orgán, nýbrž přímo samotná pojišťovna.

[64] Městský soud tak zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., obdobně rozsudek č. j. 4 Azs 168/2017-15]. S ohledem na to, že rozšířený senát považoval za zásadní to, aby v řízení před správním soudem hájil napadené rozhodnutí přímo rozhodčí orgán, resp. po 1. 1. 2022 revizní komise zdravotní pojišťovny, na níž jeho působnost přešla (viz výše bod 50), pak by nešlo o vadu s vlivem na zákonnost, pokud by v řízení před městským soudem fakticky jednala osoba oprávněná jednat přímo za tyto orgány, tj. pokud by bylo zřejmé, že její projev vůle lze přičítat rozhodčímu orgánu, resp. revizní komisi, nikoliv celé VZP. To se však v nyní projednávaném případě nestalo.

VI. Závěr a náklady řízení

[65] Rozšířený senát proto rozsudek městského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 věty první, část věty před středníkem s. ř. s.

[66] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v řízení o žalobě jednal nesprávně na straně žalované s VZP, ačkoliv žalovaným správním orgánem podle § 69 s. ř. s. byl rozhodčí orgán VZP a po 1. 1. 2022 revizní komise VZP. Městský soud proto bude v dalším řízení jednat jako s žalovaným správním orgánem s revizní komisí VZP, od níž si znovu vyžádá vyjádření k žalobě a posoudí žalobu ve světle tohoto vyjádření. Samozřejmě platí, že předchozí vadný postup nemá žádný vliv na včasnost podané žaloby, jak se ve svém vyjádření mylně domnívala VZP.

[67] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. října 2025

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko soudkyně Lenky Krupičkové

Rozšířený senát ve většině uzavřel, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvolání vydaném podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zákon č. 48/1997 Sb.“), nebyla žalovanou zdravotní pojišťovna jako celek (právnícká osoba), nýbrž její vnitřní orgán, který vydal rozhodnutí o odvolání, konkrétně rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny (nyní se jedná o revizní komisi zdravotní pojišťovny).

Východiskem pro tento závěr je, že se pojetí správního orgánu v materiálním (kompetenčním) smyslu jakožto tzv. svazek kompetencí uplatní i v případě právníckých osob, kterým bylo v souladu s § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob v oblasti veřejné správy. Podle většiny se totiž jedná o obecný koncept a není důvodu jej vyhradit pouze pro orgány zařazené do moci výkonné nebo do územních samosprávných celků („tradiční“ správní orgány).

Nepovažuji toto východisko za správné, neboť postrádám hlubší smysl, proč by mělo být uvedené pojetí správního orgánu aplikováno i na osoby veřejného či soukromého práva, které rozhodně nelze považovat za „orgány“ státu. Respektuji, že se toto pojetí správního orgánu uplatňuje právě v případě orgánů moci výkonné, neboť tyto nelze považovat za osobu¹. Za tu se považuje stát jako celek, a proto je pochopitelná snaha o podrobnější členění na entity v jeho rámci pomocí uvedeného materiálního pojetí, tj. na základě teorie svazku kompetencí (jen na okraj poznamenávám, že i zde bylo možno pro účely soudního řízení správního vystačit s tzv. institucionální teorií, viz odlišné stanovisko k usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 288/2014-58). Připouštím tedy, že aplikace dané teorie ze strany většiny může být alespoň z hlediska části doktríny konsekventní.

¹ Osobou i soukromého práva je obec, kraj či ČR, ta musí nějak jednat. Teorie tak fakticky vytváří praktický konstrukt, jehož účelem bylo uměle vytvořit exekutivní „údy“ státu, aby se všechny písemnosti a další úkony neshromažďovaly v „centrále“. To by vedlo k problémům s decentralizací moci, soustředěnou administrativní zátěží (mezi jinými by bylo nutné vytvořit orgány navíc, které řídí třídění jednotlivých úkonů - externality) či k nutnosti silně regulovat vnitřní strukturu celé instituce. Jde-li však o náhradu škody, odpovídá Česká republika, zastupována, opět, jedním ze svých údů. I v tomto je patrné, že přenesení pravomocí je velmi umělé a faktickou odpovědnost nese celek. Je proto nabíledni, aby se toto členění zdálo logické a jednotlivé „orgány“ v sobě nesly alespoň naoko část samostatnosti (srov. konstrukci dělené subjektivity státu). To však nenastane v situaci, kdy je odvolací orgán fakticky závislý na orgánu první instance.

S ohledem na to, že se však v případě právnických osob již o žádné orgány „velkého“ státu nejedná, nejenže mi nedává další členění na jednotlivé vnitřní orgány v rámci jejich vnitřního organizačního uspořádání pro účely správního soudnictví smysl, ale připadá mi rovněž vysoce nepraktické a pro účastníky (a ostatně i soudy, jak je vidět z předkládacího usnesení) matoucí. Jsem si pochopitelně vědoma toho, že v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu neurčuje žalovaného žalobce svým tvrzením, ale kogentní zákon, a je tedy povinností soudu zkoumat tuto otázku z moci úřední a jednat jako se žalovaným skutečně s tím, komu toto postavení podle zákona náleží. Nezapomínejme ale, že účastníkem řízení je v tomto případě právě i žalovaný správní orgán. Právnické osoby přitom v ostatních soudních řízeních vždy vystupují jako celek, ledaže zákon výslovně přiznává způsobilost být účastníkem řízení jiné entitě (§ 19 o. s. ř.). Z jejich pohledu je tak většinou prosazovaná koncepce jejich vnitřních orgánů jako samostatných správních orgánů, tedy žalovaných, zcela neintuitivní a toto pojetí může být provázáno zbytečnými praktickými problémy ve vnitřním fungování (otázka doručování, podpisování, pověřování atd.).

Současně podle mého názoru právní úprava nevyžaduje, abychom takové další podrobnější členění v případě právnických osob činili. I většina ostatně připouští, že soudní řád správní v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (a správní řád v § 1 odst. 1) svědčí ve prospěch závěru, že pro účely správního soudnictví je správním orgánem právnická osoba jako celek: *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“)*. Zákonodárce tedy při vymezení správního orgánu výslovně předpokládá podrobnější členění entit, které jsou považovány za právnické osoby, pouze pro stát jako takový (orgány moci výkonné) a pro územní samosprávné celky (orgány územního samosprávného celku), nikoliv již pro další typy právnických osob. Shodně k věci přistupuje i správní řád v § 1 odst. 1, který pak v § 130 pouze upřesňuje, který konkrétní orgán jedná za jednotlivé právnické osoby v případě absence specifické právní úpravy („zbytková příslušnost“), obdobně jako činí NOZ pro účely soukromoprávního jednání (§ 163). Současně je z právního hlediska zcela jasné, kdo či co je fyzickou či právnickou osobou (§ 20 NOZ), a na rozdíl od orgánů moci výkonné není proto třeba dále judikaturou vysvětlovat, hledat a precizovat obsah těchto pojmů pro účely stanovení, kdo je žalovaným správním orgánem.

V případě VZP se podle § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 551/1991 Sb. jedná o právnickou osobu, která provádí veřejné zdravotní pojištění. Zákon č. 48/1997 pak v § 53 uvádí, že se na **rozhodování zdravotních pojišťoven** ve věcech týkajících se mimo jiné náhrady nákladů podle § 14 odst. 2 až 4 zákona vztahují obecné předpisy o správním řízení. Zákon tedy svěřuje pravomoc rozhodovat ve stanoveném rozsahu o právech a povinnostech pojištěnců výslovně zdravotní pojišťovně jako celku. Návazně na to pak zákon v odst. 10 toliko určuje, který konkrétní orgán v rámci zdravotní pojišťovny rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny o náhradě nákladů podle § 14 odst. 2 až 4 zákona. Tímto je rozhodčí orgán, přičemž zákon následně upravuje způsob jeho obsazení, rozhodování a odměňování. Souhlasím přitom s většinou, že smyslem takové právní úpravy, která určuje za členy daného orgánu i osoby mimo samotnou zdravotní pojišťovnu, je docílit jisté nezávislosti a nestrannosti v rozhodování. Vytvoření samostatného (do jisté míry nezávislého) orgánu pro rozhodnutí o odvolání a specifická úprava jeho personálního složení však podle mě nic

nemění na tom, že podle zákona nese pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech pojištěnců ve věcech týkajících se mimo jiné náhrady nákladů nadále sama zdravotní pojišťovna.

Právní úpravu v § 53 zákona č. 48/1997 Sb. tedy chápu tak, že zákon svěřuje pravomoc rozhodovat ve věcech náhrady nákladů zdravotní pojišťovně jako takové. Neupravuje nějakou specifickou pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech pojištěnců přímo pro rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny. Pouze určuje, který konkrétní orgán v rámci právnické osoby (zdravotní pojišťovny) je vnitřně funkčně příslušný k rozhodnutí ve věci, stejně jako to zákony činí v případě právnických osob u řady dalších jednání. Přirozeně pak platí i zde zásada, že byla-li by delegována příslušnost k rozhodnutí svěřená orgánu obligatorně zřizovanému zákonem jinému orgánu, respektive přijal-li by dané rozhodnutí jiný (k tomu neoprávněný) orgán právnické osoby, šlo by o jednání *ultra vires* (Janošek, V. § 163 [Zbytková působnost statutárního orgánu]. In: Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024. Dostupné na beck-online.cz).

Za silný nepovažuji ani argument většiny, že by se mohl lišit zájem, který zastupuje tento orgán oproti statutárnímu orgánu právnické osoby, a proto by měl mít možnost hájit jej v soudním řízení správním přímo daný orgán, resp. jeho zástupce. Kladu si otázku, zda je nutné za tímto účelem paušálně pojímat vnitřní orgány právnických osob, jimž zákon explicitně svěřuje příslušnost rozhodovat ve vybraných správně-právních záležitostech, jako samostatné správní orgány. Nepostačilo by s odkazem na přiměřené použití pravidla o zákazu možnosti jednat v případě střetu zájmů (§ 33 odst. 4 s. ř. s.), požadovat aby, nastane-li v praxi skutečně taková situace, za právnickou osobu v soudním řízení správním jednal orgán, který vydal rozhodnutí?

Navíc si nejsem jistá tím, zda v řízení před soudem může v případě rozhodování zdravotní pojišťovny vůbec taková kolize zájmů nastat. Pokud zdravotní pojišťovna pojištěnci vyhoví, není důvod podávat odvolání. Pokud mu naopak nevyhoví a rozhodčí orgán následně její rozhodnutí změní nebo zruší a zaváže ji jiným právním názorem, zpravidla nenastane důvod pro podání žaloby, neboť pojištěnec bude úspěšný. Žalobu pak bude podávat zřejmě tehdy, pokud mu nebude vyhověno ve správním řízení vůbec, ale v takovém případě se zájmy obou instancí asi lišit nebudou.

Dále je tento argument podle mého názoru založen na přílišné personifikaci rozhodování. Dojde-li k obměně v personálním složení rozhodčího orgánu, může se stát, že v následném řízení bude obhajovat rozhodnutí vydané za „starého složení“ osoba, která s ním nijak souznět nebude. Není ostatně ani žádnou raritou, že v soudním řízení obhajují správní rozhodnutí někdy orgány, které je nevydaly (viz přesun přezkumné pravomoci z finančních ředitelství na Odvolací finanční ředitelství nebo vytvoření přezkumné pravomoci Úřadu pro ochranu osobních údajů v agendě poskytování informací). Namísto je profesionalita dotčených „úředníků“. Krom toho, podle ustálené judikatury nemá žalovaný správní orgán v řízení o žalobě proti vydanému rozhodnutí ani prostor, jakkoliv doplňovat a vylepšovat svou argumentaci nad rámec daného rozhodnutí. Ohniskem přezkumu je zde již vydané rozhodnutí (jeho přezkoumatelnost, zákonnost) a možnosti jeho obhajoby jsou značně omezeny.

A konečně, nerozumím, proč bychom měli na věc vůbec nahlížet optikou různosti zájmů jednotlivých správních orgánů či jejich částí (vnitřních orgánů). Správní soudy nejsou arbitrem objektivní zákonnosti. Ohniskem jejich soudního přezkumu je vydané správní rozhodnutí, které mají posoudit z toho hlediska, zda došlo k tvrzenému zkrácení veřejných subjektivních práv konkrétní fyzické či právnické osoby.

Závěr většiny pak považuji za potenciálně nebezpečný i pro další vývoj. Byť se rozsudek výslovně odmítá zabývat dopadem tohoto názoru na jiné právnické osoby a ponechává volnou cestu pro rozhodování malých senátů, je nabíledni, že spousta energie správních soudů teď bude věnována z mého pohledu spíše okrajové otázce, kdo je tedy ten konkrétní „svazek kompetencí“ v případě každé jednotlivé právnické osoby, která vydá rozhodnutí, jež bude předmětem přezkumu správních soudů. Nepovažuji to za šťastné. Pro účastníky to bude znamenat zbytečnou zátěž, již jsme ostatně svědky i v nyní projednávané věci. Namísto věcného posouzení, zda stěžovatel měl nárok na náhradu nákladů na plánované zdravotní služby v zahraničí, soudy řeší, která konkrétní osoba jednala v soudním řízení za zdravotní pojišťovnu, která poskytnutí této náhrady odmítla. Dovoluji si odhadnout, že účastníci se spoří o svůj nárok (právo, uloženou povinnost) s danou právnickou osobou, která je pro ně (i soudy) celkem snadno identifikovatelná (VZP, ČAK, VŠ). Pro vlastní posouzení sporu je zbytečně zatěžující víceméně „technické“ rozlišení založené čistě na tom, zda rozhodl v posledním stupni orgán, kterému příslušnost k rozhodnutí svěřil výslovně přímo zákon nebo vnitřní předpisy dané právnické osoby.

Z praktického hlediska pak nelze pominout problematiku způsobu komunikace s vnitřními orgány právnických osob. Zejména vyvstává otázka zajištění důvěrnosti komunikace mezi soudy a vnitřními orgány jednotlivých právnických osob. Jestliže má být samotná právnická osoba chápána jako odlišný správní orgán než ten, se kterým má soud jako s žalovaným komunikovat, mohou se vůbec správní soudy spoléhat na doručování prostřednictvím systému datových schránek zřizovaných právě právnické osobě jako celku či na adresu jejího sídla, tedy prostřednictvím obecného aparátu *de facto* jiného správního orgánu? A naopak, lze přijmout bez dalšího jako podání žalovaného písemnost bez elektronického podpisu, která sice bude formálně obsahovat iniciály vnitřního orgánu, ale bude zaslána datovou schránkou samotné právnické osoby, tedy ve smyslu § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb. bude mít stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný právnickou osobou? Co doručování fikcí? Jak bude tento správní orgán zajišťovat (a na kolik ovlivňovat) svůj vlastní chod (administrativu, zázemí)? Koncepce svazků kompetencí zde prakticky naráží na to, že vnitřní orgány právnické osoby nejsou zpravidla dostatečně institucionálně oddělené od celku a postrádají vlastní odpovědnost za své jednání.

Zkrátka a dobře, většina podle mého názoru zvolila z nabízených řešení takové, které je technicky teoreticky zřejmě správné, avšak z hlediska aktérů zbytečně komplikované a navýsost nepraktické.