

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. JUDr. Alexanderem Králym, advokátem, se sídlem L. Podéště 1883/5, Ostrava - Poruba, proti žalované: **Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna**, se sídlem Michálkovická 108, Ostrava - Slezská Ostrava, zast. JUDr. Libuší Šmehlíkovou, advokátkou, se sídlem Michálkovická 108, Ostrava – Slezská Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 11. 2012, č. j. 78 Ad 43/2012 – 18,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 11. 2012, č. j. 78 Ad 43/2012 – 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. SŘV-ZNL/672/U53/O-14/12 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení prvostupňového orgánu ze dne 24. 2. 2012, sp.zn. SŘV-ZNL/672/12, jímž nebyla schválena žádost žalobce o úhradu komplexní lázeňské léčebně rehabilitační péče, ale byla jím schválena příspěvková lázeňská léčebně rehabilitační péče. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že skutečnost, že se žalobce léčí pro posttraumatickou stresovou poruchu a abnormalitu vestibulárního aparátu, není novou skutečností, tudíž žalovaná po opakovaném vyhodnocení zdravotního stavu žalobce dospěla k závěru, že nebyly doloženy žádné nové rozhodné skutečnosti, které by odůvodňovaly změnu původního posouzení.

[2] Ze správního spisu bylo Nejvyšším správním soudem zjištěno, že vyjádřením ze dne 24. 2. 2012, sp. zn. SŘV-ZNL/672/12, revizní lékař neschválil úhradu komplexní lázeňské péče, ale schválil úhradu příspěvkové lázeňské péče. V poučení bylo uvedeno, že žalobce si proti tomuto vyjádření může podat stížnost k náměstkovi ředitele pro zdravotnictví. Usnesením ze dne 4. 5. 2012, sp. zn. SŘV-ZNL/672/U-53/12 náměstek ředitele pro zdravotnictví podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád), potvrdil vyjádření ze dne 24. 2. 2012. V poučení tohoto usnesení bylo uvedeno, že je proti němu možné podat odvolání. O odvolání proti tomuto usnesení bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím.

[3] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 15. 8. 2012, v níž tvrdil, že napadené rozhodnutí není dostatečně odůvodněno a že se dostatečně nevypořádalo s odvolacími námitkami, kterými poukazoval na to, že komplexní lázeňská péče je nezbytná součást jeho léčebného procesu, která navíc byla žalobci doporučena řadou specialistů. Žalobce tvrdil, že minulá komplexní lázeňská léčba stabilizovala jeho zdravotní stav; s tímto argumentem se žalovaná rovněž nevypořádala. Žalobce dále nesouhlasil s tím, že se žalovaná nevypořádala s jeho námitkami směřujícími vůči nedostatečnému posouzení věci ze strany náměstka ředitele žalované v jeho vyjádření ze dne 4. 5. 2012, které je podle žalobce rovněž nesprávné. Žalobce rozporoval, že by nebyl hospitalizován a že by jeho zdravotní stav byl stabilizován, opak je podle něj pravdou. Žalobce poukazoval na to, že teprve v loňském roce se u něj objevil vestibulární syndrom s levostranným semispontánním nystagmem se známkami desinhibice vpravo. Žalobce v neposlední řadě namítal, že jeho zdravotní stav nebyl žalovanou dostatečně a objektivně posouzen.

[4] Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 20. 11. 2012, v němž uvedla, že rozhodování pojišťovny v dané věci upravuje zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“). Žalobce žádal poskytnutí komplexní lázeňské léčby pro diagnosu F 43.1 – posttraumatická stresová porucha, přestože pro stejnou diagnosu mu byla komplexní lázeňská léčba žalovanou v letech 2008, 2009 a 2010 schválena. V souladu s ustanovením § 33 zákona o veřejném zdravotním pojištění a vyhláškou č. 58/1997 Sb., mu bylo vyhověno poskytnutím příspěvkové lázeňské péče. Komplexní lázeňskou léčbu lze podle žalované poskytnout na doporučení psychiatra v přímé návaznosti na léčbu na lůžkovém psychiatrickém oddělení nebo v případě ohrožení pracovní schopnosti při trvalé ambulantní léčbě; tyto podmínky žalobce nesplňoval, neboť v jeho případě jde o onemocnění chronické, nejednalo se o jeho doléčení, zabránění vzniku invalidity a nesoběstačnosti, či minimalizaci rozsahu invalidity. V takovém případě proto žalovaná mohla rozhodnout pouze o poskytnutí příspěvkové lázeňské péče. Po vyhodnocení podkladů žalovaná nenašla důvod pro změnu svého stanoviska. Vestibulární syndrom není zařazen v Indikačním seznamu pod indikací IX/2 a diagnózu posttraumatická stresová porucha; toto onemocnění je běžně léčeno ambulantně v ordinaci neurologického lékaře. Konstatování žalobce, že příspěvkovou lázeňskou péči nemůže absolvovat vzhledem ke své nepříznivé sociální situaci, není rozhodující, neboť žalovaná se musí řídit medicínskou potřebností, nikoli sociálními aspekty.

[5] Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 29. 11. 2012, č. j. 78 Ad 43/2012 – 18, žalobu jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), odmítl. V odůvodnění uvedl, že otázka poskytnutí způsobu lázeňské léčby žalobci je věcí medicínskou, nejedná se proto o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodování o způsobu či druhu poskytnuté léčby žalobci, kterým nedochází k zásahu do osobnostních práv pacienta.

[6] Proti tomuto usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 11. 2012, č. j. 78 Ad 43/2012 – 18, podal žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížnost. V doplnění kasační stížnosti ze dne 23. 1. 2013 stěžovatel uvedl, že se krajský soud dopustil libovůle při odmítnutí žaloby a porušil základní lidská práva stěžovatele na soudní ochranu. Rozhodnutí o poskytnutí lázeňské léčby žalobci představuje výsledek procesního institutu, jehož účelem je ochrana účastníka nacházejícího se v tíživé zdravotní situaci. Stěžovatel na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že žalovaná zasáhla do jeho osobnostních práv; i kdyby tomu tak nebylo, dovozoval stěžovatel povinnost krajského soudu rozhodnout o žalobě meritorně. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, který se podle stěžovatele snažil přinutit jej, aby podal civilní žalobu na ochranu osobnosti; krajský soud jej nadto měl v takovém případě poučit o možnosti podat civilní žalobu k příslušnému soudu. Rozhodnutí o přiznání komplexní lázeňské léčby je podle stěžovatele rozhodnutím správního orgánu ve veřejnoprávní věci, a proto podléhá soudnímu přezkumu.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 26. 2. 2013, v němž dospěla k názoru, že rozhodování o přiznání komplexní lázeňské rehabilitační péče není rozhodování správního orgánu ve veřejnoprávní věci. Stěžovatel měl pouze právo být informován, proč nebylo jeho žádosti vyhověno; stejnou informaci obdržel i navrhovatel lázeňské péče – zpravidla ošetřující lékař (specialista a praktický lékař). Žalovaná vyhodnotila použití správního řádu jako nestandardní postup, který však byl zvolen s ohledem na objektivizaci medicínského posouzení závěru revizního lékaře v podmínkách zdravotní pojišťovny a systému veřejného zdravotního pojištění. Stěžovatel byl podle žalované uspokojen poskytnutím příspěvkové lázeňské léčebně rehabilitační péče.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[8] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě vzešlo (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Stěžovatel ve svém podání neuvedl důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Pokud ovšem stěžovatel kasační stížností napadá usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu pouze kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná, tj. zda měl nárok na poskytnutí komplexní léčebně rehabilitační péče. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je totiž vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda žaloba je důvodná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

[11] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

[13] Podle ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

[14] Krajský soud žalobu proti napadenému rozhodnutí odmítnul, protože dospěl k závěru, že se jedná o otázku medicínskou a že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky, neboť se nejedná o rozhodnutí v oblasti veřejné správy.

[15] K výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107, kde dospěl k právnímu závěru, že *„pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako zcela liché.“* V usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na*

tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.“

[16] Nejvyšší správní soud v souladu se shora citovanou judikaturou dospívá k závěru, že napadené rozhodnutí žalované je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. Napadené rozhodnutí je individuálním právním aktem, neboť se týká konkrétního subjektu (stěžovatele) a konkrétní věci (otázky poskytnutí komplexní léčebně rehabilitační péče), který byl vydán orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Zdravotní pojišťovna totiž v případě rozhodování podle zákona o veřejném zdravotním pojištění ohledně poskytnutí komplexní léčebně rehabilitační péče zcela zjevně nevystupuje v rovném postavení s pojištěncem, předmětná právní úprava je veřejnoprávní a náleží do oblasti práva sociálního zabezpečení, přičemž žalovanou bylo rozhodováno o tom, jestli bude stěžovateli poskytnuto plnění ze sociálního zabezpečení v oblasti zdravotního pojištění nebo nikoli.

[17] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se v případě napadeného rozhodnutí nejedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda na napadené rozhodnutí nedopadá výluka podle ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s., neboť pokud by tomu tak bylo, bylo by na místě žalobu rovněž odmítnout; Nejvyšší správní soud by v takovém případě kasační stížnost zamítnul a odůvodnění krajského soudu popř. usměrnil (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 – 66).

[19] Aplikací ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. se zabýval Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 6 Ads 109/2009, v němž byla řešena otázka, zda rozhodnutí o uznání či neuznání osobou zdravotně znevýhodněnou podléhá soudnímu přezkumu, či je zde dána výluka podle § 70 písm. d) s. ř. s. Jelikož se mínil odchýlit od dosavadní soudní praxe, že takové rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno, předložil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení otázky povahy napadeného rozhodnutí správního orgánu z hlediska přípustnosti jeho přezkumu ve správním soudnictví. Rozšířený senát dal za pravdu šestému senátu potud, že v „ustanovení § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti je realizací čl. 29 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod“, a měl tedy stejně jako on pochybnosti o tom, zda by výluka ze soudního přezkumu nebyla v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Protože rozšířený senát nenalezl pro daný případ ústavně konformní výklad ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s., předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto ustanovení ve slovech „zdravotního stavu osob nebo“ a řízení na dobu do rozhodnutí Ústavního soudu přerušil.

[20] Ústavní soud nálezem ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12, návrh na zrušení ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. zamítl. Dospěl k závěru, že dotčené ustanovení není protiústavní v celé své šíři, nýbrž působí protiústavně pouze při vztažení na některá specifická rozhodnutí dotýkající se základní práv; mezi ně patří i přezkoumávané rozhodnutí. Souhlasil s názorem předkladatele, že negativní rozhodnutí o řešené otázce samo o sobě nezakládá překážku k výkonu povolání či zaměstnání, i v tom, že opačný

výklad napadeného ustanovení by nebyl vhodným řešením nastalého protiústavního stavu, nicméně konstatoval, že napadené ustanovení nutno interpretovat tak, že v něm zakotvená výluka, byť v mnohých jiných případech opodstatněná, nesmí dopadat na taková rozhodnutí, která se dotýkají základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod. Výsledkem interpretace napadeného ustanovení je pak závěr, že *„úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny, - ledaže by samy o sobě znamenaly právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, - nebo ledaže by šlo o úkony dotýkající se základních práv zaručených Listinou.“* Tyto závěry pak převzal Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2013, č. j. 6 Ads 109/2009 – 114, a posléze šestý senát tohoto soudu v rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 6 Ads 109/2009 – 123.

[21] Podle názoru čtvrtého senátu dopadají závěry výše uvedené i na řešení otázky případné výluky ze soudního přezkumu v nyní řešené věci.

[22] Nejvyšší správní soud je s ohledem na výše uvedený závěr Ústavního soudu přesvědčen, že v případě rozhodování o poskytnutí komplexní léčebně rehabilitační péče není možné aplikovat soudní výluku podle ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s., protože ačkoli se v daném případě jedná navýsost o otázku medicínskou (jak ostatně konstatuje i krajský soud), přímo se dotýká základních práv stěžovatele zaručených Listinou základních práv a svobod. Za toto právo garantované Listinou základních práv a svobod Nejvyšší správní soud považuje právo na zdravotní péči podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod, neboť přímo napadeným rozhodnutím, na které nenavazuje jakýkoli jiný individuální právní akt žalované, bylo žalovanou rozhodováno o tom, zda-li bude žalobci poskytnuta komplexní léčebně rehabilitační péče a v jaké formě, tj. bylo rozhodováno o plnění ze zdravotního pojištění ve prospěch stěžovatele.

[23] Nejvyšší správní soud si je v tomto směru vědom skutečnosti, že v případě zákona o veřejném zdravotním pojištění a všeobecného zdravotního pojištění vzniká velmi složitý komplex vztahů, které vykazují některé soukromoprávní i veřejnoprávní prvky, o kterých mohou rozhodovat civilní soudy (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3047/2008, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3507/2008), nebo správní orgány, mezi něž Nejvyšší správní soud řadí i zdravotní pojišťovny. Nejvyšší správní soud při posuzování předmětného případu byl veden snahou umožnit dotčené osobě (zde stěžovateli) dovolat se ochrany jeho práv před nezávislým soudem, přičemž vyšel z faktu, že v posuzovaném případě se jedná o vztah mezi zdravotní pojišťovnou a jejím pojištěncem vzniklý na základě zákona o veřejném zdravotním pojištění. Pokud v případě nároku zdravotní pojišťovny na pojistné z všeobecného zdravotního pojištění, který představuje součást vztahu mezi zdravotní pojišťovnou a jejím pojištěncem podle zdravotního pojištění, mají pravomoc rozhodovat o zákonnosti rozhodnutí zdravotní pojišťovny správní soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2007, č. j. 3 Ads 29/2007 – 78), tím spíše by měly mít pravomoc rozhodovat o zákonnosti a správnosti rozhodnutí, jehož obsahem je posouzení nároku pojištěnce vůči zdravotní pojišťovně na poskytnutí plnění podle zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[24] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., na něž není možné aplikovat soudní výluku podle ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. Krajský soud v Ostravě proto s ohledem na výše uvedené postupoval nezákonně, pokud žalobu proti napadenému rozhodnutí odmítnul.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení Krajského soudu v Ostravě k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

[26] Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. *„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.“*

[27] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. září 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu