ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zastoupena JUDr. Milanem Vašíčkem, advokátem se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2017, č. j. VZP-17-04189663-C45J, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2018, č. j. 11 Ad 1/2018 - 29,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2018, č. j. 11 Ad 1/2018 – 29 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalované Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále též „VZP“) ze dne 5. 12. 2017, č. j. VZP-17-04189663-C45J, jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Regionální pobočky VZP ČR Plzeň, pobočka pro Jihočeský, karlovarský a Plzeňský kraj, č. j. VZP-16 0158440-C456 ze dne 5. 10. 2016, o zamítnutí žádosti o úhradu zdravotních služeb z prostředků veřejného zdravotního pojištění.

[2] Městský soud usnesením ze dne 1. 2. 2018, č. j. 11 Ad 1/2018 – 29, věc postoupil Krajskému soudu v Plzni postupem dle § 7 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád

správní (dále jen s. ř. s.), neboť s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2013 č. j. 4 Ads 37/2013 – 41, dospěl k závěru, že Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Regionální pobočka Plzeň, pobočka pro Jihočeský, Karlovarský a Plzeňský kraj, která vydala prvostupňové rozhodnutí ve věci, má postavení správního orgánu, který splňuje požadavky kladené na žalovaný správní orgán ve správním soudnictví, a její sídlo je ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. určující pro stanovení místní příslušnosti soudu. Sídlo této pobočky je v obvodu Krajského soudu v Plzni.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) s tímto postupem nesouhlasila a proti usnesení podala kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění.

[4] V kasační stížnosti nejprve rekapituluje skutkový stav věci a dosavadní průběh řízení. Vzhledem k okolnostem případu, totiž že stěžovatelka trpí závažnou nemocí v progresivním stádiu, požádala jak u městského, tak Nejvyššího správního soudu o přednostní projednání věci.

[5] K nezákonnosti usnesení poukazuje na skutečnost, že v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 Ads 37/2013 – 41, na který odkazuje městský soud, Nejvyšší správní soud přebírá argumentaci a závěry uvedené v usnesení ze dne 3. 6. 2006, č. j. Nad 22/2006 – 35. Stěžovatelka však uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008 – 84, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k opačnému závěru, totiž že organizační složky Všeobecné zdravotní pojišťovny nejsou správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. a soudem místně příslušným k projednání žaloby je tak soud určený podle sídla pojišťovny. S tímto názorem se stěžovatelka ztotožňuje. Je však dle jejího názoru zarážející, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 Ads 37/2013 – 41, na které odkazuje napadené usnesení, se vrací k judikatuře z roku 2006 a s pozdější judikaturou z roku 2008 se nijak nevypořádává. Stěžovatelka je přesvědčena, že argument odkazující na již překonanou judikaturu není přípustný, nadto, ponechává-li judikaturu pozdější zcela bez povšimnutí. Takovou argumentaci není možné opakovaně použít. Stěžovatelka se proto domnívá, že napadené usnesení bylo vydáno na základě nesprávného právního posouzení věci založeného na nesrozumitelných a nedostatečných důvodech.

[6] Nadto vznáší stěžovatelka námitku svého legitimního očekávání. V současné věci se jedná o druhou správní žalobu. Předešlé řízení proběhlo pod sp. zn. 8 Ad 5/2017 před Městským soudem v Praze, který žalobu projednal a rozhodl o nezákonnosti postupu žalované a zavázal ji svým právním názorem. Stejná organizační složka žalované vydala takřka totožné rozhodnutí znovu, stěžovatelka se tedy bránila opět správní žalobou podanou místně příslušnému Městskému soudu v Praze, tentokrát však městský soud rozhodl o postoupení věci krajskému soudu v Plzni. Takový postup považuje stěžovatelka nejen za nezákonný, ale i narušující důvěryhodnost justičního systému a legitimní očekávání v jednotnost postupů a rozhodování.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že má zkušenosti s případem jiného soudního řízení vedeného před krajským soudem v Plzni, což svědčí ve prospěch aplikace judikátu ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 Ads 37/2013 - 41, který je v porovnání s rozsudkem, na který odkazuje stěžovatelka, novější. Domnívá se tedy, že postoupení Krajskému soudu v Plzni je možné, i když přisvědčuje žalobkyni, že jedno řízení již před Městským soudem v Praze proběhlo. Ponechává tedy na rozhodnutí soudu, jak o kasační stížnosti a příslušnosti soudu uváží.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o postoupení věci. Dle ustáleného právního názoru *„proti usnesení, jímž krajský soud rozhodl o postoupení věci místně příslušnému soudu, je kasační stížnost přípustná“* (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2007, č. j. Nad 22/2007 - 101, podobně rozsudek ze dne 27. 1. 2005, č. j. 6 Ads 31/2004 – 35). Jak je v citovaném usnesení zdejšího soudu vyloženo podrobněji, usnesení o postoupení z důvodu místní nepříslušnosti nemá charakter rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení, neboť se jím citelně zasahuje do práva účastníka řízení na zákonného soudce. Vzhledem ke skutečnosti, že v téže věci se může na Nejvyšší správní soud obrátit krajský soud, kterému byla věc postoupena, musí mít takovou možnost i účastník řízení.

[9] Kasační stížnost je tedy projednatelná.

[10] Městský soud v Praze v usnesení o postoupení věci Krajskému soudu v Plzni odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 Ads 37/2013 – 41. Ten v podstatné části vyšel z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2006, č. j. Nad 22/2006 - 35. V tomto usnesení Nejvyšší správní soud dovodil, že v rámci vymezené územní působnosti vykonávají svěřenou činnost územní pracoviště žalované, která jsou právní úpravou konstituována tak, že *„... představují v organizačně právním slova smyslu - pro případy rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy - územně specializované dekoncentrované orgány. Ze zákona č. 551/1991 Sb. vyplývá, že jsou vybaveny rozhodovací pravomocí v rámci příslušně vymezené věcné a místní (resp. územní) působnosti. Územní pracoviště Všeobecné zdravotní pojišťovny tak mají postavení ‚orgánu‘, který splňuje požadavky kladené na žalovaný správní orgán ve správním soudnictví, a jejich sídlo je potom ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. určující pro stanovení místní příslušnosti soudu pro v úvahu přicházející řízení.“*

[11] Naproti tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008 – 84. V něm Nejvyšší správní soud učinil závěr, že organizační složky Všeobecné zdravotní pojišťovny vyjmenované v § 12 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky (dále jen „zákon o VZP“), nejsou správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. Soudem místně příslušným k projednání žaloby je tak soud určený podle sídla pojišťovny uvedeného v § 1 zákona o VZP. Tento závěr byl podpořen následující argumentací: *„Pravomoci zdravotních pojišťoven jsou upraveny v zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, konkrétně v ustanoveních § 44 a § 45 (pokuty a přirážky k pojistnému). Zde zákon operuje pouze s pojmem „příslušná zdravotní pojišťovna“, o jednotlivých*

organizačních složkách se neuvádí ničeho. Ust. § 12 a násl. zákona č. 551/1991 Sb., jichž se stěžovatel dovolává, pak sice upravují organizační strukturu VZP ČR, ani ony však nesvěřují jednotlivým organizačním složkám žádné samostatné rozhodovací pravomoci. Jedná se o normu organizační, upravující postavení správního orgánu, resp. jeho součástí, nikoli však o normu kompetenční, která by upravovala jejich pravomoc a působnost. § 12 odst. 1 citovaného zákona pak svým zněním pouze potvrzuje závěr krajského soudu, uvádí-li se v něm výslovně, že krajské pobočky a územní pracoviště „jednají a vykonávají činnost jménem Pojišťovny".

[12] Právní otázkou, podle jakých kritérií se pro účely určení místní příslušnosti krajského soudu k řízení před ním 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 vnitřně členěná na určité dílčí části či složky, se zabýval rozšířený senát v usnesení ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 - 58.

[13] Závěry uvedené ve výše označeném usnesení na nyní projednávaný případ plně dopadají. Z toho důvodu taktéž nebylo třeba postupovat dle § 17 s. ř. s., a otázku, v níž se dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu rozchází, postupovat rozšířenému senátu.

[14] Rozšířený senát v usnesení ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 - 58, dospěl k závěru, že: *„Pojem správního orgánu je pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví nutno vnímat 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 irelevantní či pouze pomocné kritérium."*

[15] Z odůvodnění usnesení plyne, že: *„klíčovým znakem bude **zákonné** vymezení, komu jsou určité kompetence takříkajíc „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, a tedy za jednotku relevantní pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s. 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."* (viz odstavce 34 a 35 odůvodnění)

[16] Pro aplikaci výše uvedeného závěru na nynější věc je proto nezbytné zjistit, jakým způsobem o pravomocech Všeobecné zdravotní pojišťovny hovoří zákon. Zákon o VZP, jímž se zřizuje Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR, její jednotlivé rozhodovací kompetence nestanoví. Pravomoci zdravotních pojišťoven jsou upraveny v zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“).

[17] V nyní projednávané věci stěžovatelka podala žádost o úhradu zdravotních služeb dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění. První odstavec tohoto ustanovení uvádí: *„Příslušná zdravotní pojišťovna hradí ve výjimečných případech zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrazené, je-li poskytnutí takových zdravotních služeb jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce.“*

[18] Ani § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který obsahuje některá zvláštní pravidla pro rozhodování zdravotních pojišťoven ve vyjmenovaných oblastech, neurčuje, které konkrétní organizační složky pojišťoven by v daných věcech byly příslušné k rozhodnutí. Ustanovení § 53 odst. 1 je uvedeno formulací: *„Na rozhodování zdravotních pojišťoven ve věcech…“*.

[19] Ustanovení § 12 zákona o VZP se věnuje organizační struktuře Všeobecné zdravotní pojišťovny. Stanoví následující: *„organizační strukturu Pojišťovny tvoří Ústředí, regionální pobočky (zpravidla jedna regionální pobočka pro vyšší územní samosprávný celek) a další klientská pracoviště. Regionální pobočky a klientská pracoviště jsou organizačními složkami Pojišťovny, které jednají a vykonávají činnost jménem Pojišťovny. Organizaci Ústředí, jakož i označení, organizaci, umístění, územní působnost a úkoly regionálních poboček a klientských pracovišť upraví organizační řád Pojišťovny.“*

[20] Z výše uvedeného plyne, že právní úprava svěřuje kompetence rozhodovat o veřejných subjektivních právech pojištěnců zdravotním pojišťovnám jakožto celkům, nikoliv jejich organizačním složkám. § 12 zákona o VZP pak stanoví, že organizační strukturu VZP tvoří Ústředí, regionální pobočky a klientská pracoviště. Kompetence mezi těmito jednotlivými složkami však dále neupravuje a nadto výslovně předpokládá, že další organizaci těchto složek provede organizační řád pojišťovny. Úkoly regionálních poboček a klientských pracovišť tak mohou být určeny i změněny organizačním řádem bez nutnosti změny zákona. Je proto zřejmé, že Všeobecná zdravotní pojišťovna je v kompetenčním smyslu jediným správním orgánem a její pobočky nejsou pro určení místní příslušnosti dle § 7 odst. 2 s. ř. s. relevantní.

[21] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatuje, že v řízení o žalobách vedených před správními soudy vystupuje jako žalovaný správní orgán Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR. Místně příslušným soudem pro podání žaloby proto bude krajský soud, v jehož obvodu má Všeobecná zdravotní pojišťovna sídlo. Sídlo VZP se nachází na adrese Orlická 2020/4, Praha 3, místně příslušným soudem je proto Městský soud v Praze.

[22] Ačkoliv stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že ji podává též z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d), z textu samotné stížnosti vyplynulo, že výtka nepřezkoumatelnosti

směřuje proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 Ads 37/2013 – 41, který se nevypořádal s jiným rozsudkem Nejvyššího správního soudu s odlišným právním názorem, než na který Nejvyšší správní soud v rozsudku odkázal. Vzhledem k tomu, že tato námitka se nevztahovala k napadenému usnesení, Nejvyšší správní soud se jí dále nevěnoval.

[23] Stěžovatelka zároveň v řízení o kasační stížnosti požádala o osvobození od soudních poplatků. Vzhledem k závěru rozšířeného senátu, vyjádřeného v usnesení ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 - 19, dle kterého *„stěžovatel má povinnost zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu ve věci samé (o žalobě) či o jiném návrhu, jehož podání je spojeno s poplatkovou povinností [§ 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]“*, však poplatková povinnost s podáním kasační stížnosti proti postoupení věci místně příslušnému soudu stěžovatelce nevznikla, neboť se nejedná o rozhodnutí krajského soudu ve věci samé. Rozhodnutí o žádosti stěžovatelky by z toho důvodu bylo bezpředmětné, Nejvyšší správní soud proto žádost dále neposuzoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2018, č. j. 11 Ad 1/2018 – 29, je nezákonné, neboť městský soud v něm nesprávně posoudil otázku místní příslušnosti k projednání a rozhodnutí žaloby podané stěžovatelkou. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[25] Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán. Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne 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 16. května 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu