ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **HARTMANN – RICO, a.s.**, se sídlem Masarykovo náměstí 77, Veverská Bítýška, zast. JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou se sídlem Křenova 438/7, Praha 6, proti žalované: **Česká průmyslová zdravotní pojišťovna**, se sídlem Jeremenkova 11, Ostrava-Vítkovice, proti přípisu žalované ze dne 31. 1. 2013, sp. zn. ČPZP/31307/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2017, čj. 5 Ad 6/2013-48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Přípisem nazvaným „*Vyjádření ve věci podání ze dne 14. 1. 2013 nazvaného opravný prostředek*“ žalovaná žalobkyni oznámila, že její podání ze dne 14. 1. 2013 nepovažuje za řádný opravný prostředek v rámci správního řízení; konstatovala proto, že ve věci nebude postupováno podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[2] V záhlaví citovaným usnesením Městský soud v Praze žalobu odmítl; dospěl k závěru, že žalobou napadený přípis žalované není s ohledem na judikaturu Nejvyššího

správního soudu rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a proto o něm nemůže být rozhodováno podle správního řádu.

II.
Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost co do obsahu opřela o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka konstatovala, že městský soud odůvodnil odmítnutí žaloby tím, že počínání žalované (resp. jí zaslaný přípis) není možné považovat za správní rozhodnutí podle soudního řádu správního a není proti němu proto přípustná ani žaloba. S tímto závěrem městského soudu stěžovatelka nesouhlasila. Uvedla, že byla postupem žalované při snížení úhrady dotčených zdravotnických prostředků ze zdravotního pojištění zkrácena na svých právech způsobem, který může mít za následek nezákonné rozhodnutí; pro uvedené je dle jejího mínění aktivně legitimována k podání žaloby.

[5] Poukázala na to, že je osobou, která zdravotnické předměty prodává v rámci distribučního řetězce; předmětem její činnosti je podnikání v oblasti prodeje zdravotnických prostředků, přičemž právo na podnikání a hospodářskou činnost patří mezi základní práva a svobody. Poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05, publikovaný ve Sb. US pod č. 8/2007; odkázala též na směrnici Rady č. 89/105/EHS ze dne 21. 12. 1988 o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění a na základní zásady práva Evropské unie. Argumentovala, že ačkoliv se citovaná směrnice i nález Ústavního soudu týkaly humánních léčivých přípravků, uplatní se výše uvedené i pro oblast dotčených zdravotnických prostředků. Pro uvedené vzniká proto výrobcům a distributorům zdravotnických prostředků právo na transparentní postup při stanovení konkrétní výše úhrady zdravotnického prostředku.

[6] Stěžovatelka byla přesvědčena, že v otázce stanovení úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění je nutné považovat žalovanou za správní orgán, na jehož činnost se vztahují pravidla správního řízení. Připomněla, že u zdravotnických prostředků je zdravotní pojišťovna zmocněna ke stanovení úhrady zdravotnického prostředku, a to buď podle přílohy č. 3 oddílu C zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), nebo dle § 15 odst. 12 téhož zákona, pročež nejde o pouhé proplácení vydaného léčivého přípravku či poskytnuté zdravotní služby. Podle stěžovatelky je to právě zdravotní pojišťovna, kdo určuje výši úhrady. Žalovaná je proto při stanovení úhrad povinna postupovat nejen podle citovaných ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, ale též podle základních zásad stanovených správním řádem. Pakliže by nebyla tato kritéria dodržena, mohlo by dojít k zásahu do práv účastníků, kteří by byli následně oprávněni domáhat se ochrany proti nezákonnému zásahu.

[7] Stěžovatelka poukázala na významnou roli tzv. číselníku a konstatovala, že žalovaná vytváří svým rozhodováním o úhradách další regulaci toho, jaké zdravotnické prostředky, za jakých podmínek a v jaké výši, jsou ze zdravotního pojištění hrazeny. Zápis zdravotnického prostředku v číselníku je základním předpokladem pro to, aby jednotlivé zdravotní prostředky byly uhrazeny ze zdravotního pojištění. Podle stěžovatelky tato specifická úprava procedury vstupu zdravotnických prostředků do systému úhrad potvrzuje, že výrobci a distributoři zdravotnických prostředků jsou činností zdravotních pojišťoven spočívající ve vydání číselníků při procesu stanovování úhrad zdravotních prostředků bezprostředně dotčeni na svých právech. Stěžovatelka konstatovala, že „[*j*]*estliže totiž takový orgán autoritativně rozhodne o obsahu veřejného subjektivního práva, nemůže soud rezignovat na to, že si takovou pravomoc daný orgán osvojil (ať už za situace, že právní předpis svou širokou formulací takovýto výklad činnosti daného subjektu umožňuje nebo za situace, že jde o činnost contra legem) a fakticky vydal rozhodnutí. Naopak tím spíše musí soud na ochranu takto dotčených práv zakročit (buď v rámci ochrany proti rozhodnutí správního orgánu, nebo na ochranu proti nezákonnému zásahu*).“

[8] Stěžovatelka namítla, že se městský soud žádným způsobem nevypořádal s její námitkou, podle níž, pokud snížení úhrady předmětných zdravotnických prostředků nebylo možné považovat za rozhodnutí, bylo možné považovat jednání žalované za nezákonný zásah, proti němuž lze podat žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s. Požadovala, aby bylo určeno, že provedený zásah byl nezákonný, aby bylo žalované zakázáno pokračovat v porušování práva stěžovatelky a aby bylo žalované přikázáno obnovení předchozího stavu.

[9] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka navrhla položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Argumentovala, že na rozdíl od léčivých přípravků není oblast zdravotních prostředků na úrovni Evropské unie regulována a neexistují konkrétní pravidla, která by přímo či nepřímo členské státy zavazovala. I přesto jsou podle ní členské státy vázány základními principy vyplývajícími z primárního práva evropské legislativy. Stěžovatelka dospěla k závěru, že současný způsob stanovení úhrady zdravotními pojišťovnami dle citované právní úpravy je nutné vyložit způsobem, který přezkoumatelnost jejich postupu zajišťuje. V opačném případě by podle ní citovaná zákonná úprava umožňovala faktickou libovůli zdravotních pojišťoven při stanovení úhrady zdravotnických prostředků, čímž by pro rozpor se závazným právem Evropské unie nemohla být na daný případ aplikována.

[10] Žalovaná ve vyjádření uvedla, že ve sporu není splněna podmínka pasivní legitimace žalované, ani aktivní legitimace žalobkyně. Konstatovala, že nárok na poskytnutí zdravotních prostředků z veřejného zdravotního pojištění je osobním nárokem každého pojištěnce, nikoliv nárokem poskytovatele zdravotních služeb, ani nárokem dodavatele zdravotnických prostředků. Poukázala též na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, čj. 4 Ads 60/2013-73, s nímž se ztotožnila.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných námitek, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž je nutné přípis žalované ze dne 31. 1. 2013 považovat za správní rozhodnutí, pročež je možné využít proti němu opravných prostředků podle správního řádu. Touto problematikou se ve své judikatuře opakovaně zabýval nejen Nejvyšší správní soud, ale též Ústavní soud. V nálezu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 740/15, uvedl, že „[*p*]*ojem "rozhodnutí" v čl. 36 odst. 2 Listiny je přitom autonomní pojem ústavního práva, který svým obsahem nemusí odpovídat a ani neodpovídá rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. [srov. odst. 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)]. Stejně tak je rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. autonomním pojmem soudního řádu správního, který nutně neodpovídá pojetí rozhodnutí podle § 67 správního řádu z roku 2004 (typicky v případech tzv. propůjčení formy správního rozhodnutí aktu, který materiálně jeho povahu nemá). To znamená, že ústavní záruka přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy bude naplněna, pokud akt považovaný za rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny bude moci být přezkoumán soudem (a to bez ohledu na volbu konkrétního řízení, či dokonce větve soudnictví).*“

[14] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně přiklonil k materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Z této judikatury plyne, že rozhodnutím může být jen vrchnostenský akt vydaný, nebo alespoň určený k vydání v právními předpisy formalizovaném řízení (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98). Nejvyšší správní soud v řízeních zabývajících se obdobnou otázkou též uzavřel, že sdělení (přípis) žalované není a nemá ani být vydáno v právními předpisy formalizovaném řízení a není zákonem ani jinak formálně koncipováno; nemůže tedy být ani rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Tyto závěry jsou též v souladu v judikaturou Ústavního soudu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15). Nejvyšší správní soud neshledal ani v nyní projednávané věci důvod jakkoliv se odchýlit od ustálené judikatury zdejšího soudu aprobované závěry Ústavního soudu.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, dle které se městský soud žádným způsobem nevypořádal s žalobní argumentací, podle níž bylo možné považovat jednání žalované za nezákonný zásah.

[16] Ze soudního spisu nejvyšší správní soud zjistil, že sama stěžovatelka bod III. žaloby označila jako „*Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.*“, k tomu též konstatovala, že „*svou žalobu koncipuje jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 31. 1. 2013*“ a že napadené „rozhodnutí“ žalované napadá v celém rozsahu; požadovala, aby soud napadené „rozhodnutí“ spolu s „rozhodnutím“ prvostupňovým zrušil pro nezákonnost a vady předcházejícího řízení. Stěžovatelka také napříč celou žalobou operovala pouze s pojmem „nezákonné rozhodnutí“, nikoli „nezákonný zásah“. Na str. 10

žaloby sice stěžovatelka uvedla, že „[*v*] *případě, že tato kritéria nejsou žalovaným v jeho postupu dodržena a dojde tím k zásahu do práv účastníků takového řízení, je dotčená osoba oprávněna domáhat se ochrany proti nezákonnému postupu. Jak potvrzuje snížení výše úhrady předmětných zdravotnických prostředků k 1. 1. 2013, provádí Svaz (a tedy i žalovaný) zásahy do úhradového katalogu zcela arbitrárně, aniž by připouštěl možnost dotčených subjektů bránit se proti takovýmto zásahům v rámci správního či jiného řízení*“, avšak toto obecné konstatování není možné považovat za žalobní námitku, již by byl povinen městský soud vypořádat a už vůbec z ní nelze seznat, že by se jí stěžovatelka domáhala ochrany před nezákonným zásahem.

[17] K precizaci žalobních (resp. kasačních) námitek se ostatně Nejvyšší správní soud vyjádřil již mnohokrát ve své ustálené judikatuře. K tomu uvedl, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovýmto postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78). Ani v posuzované věci nemohl proto Nejvyšší správní soud přisvědčit námitce stěžovatelky, podle níž městský soud její námitku nevypořádal, neboť žaloba tuto námitku ani neobsahovala. Kasační námitka není proto důvodná.

[18] Tím, že se v projednávané věci městský soud zákonností zásahu žalované nezabýval, se jím řešená kauza diametrálně odlišovala od případu stěžovatelky projednávaného před Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem v řízeních 7 Ads 29/2014 a I. ÚS 740/15. V tehdejším řízení totiž meritorně již Městský soud v Praze a po něm Nejvyšší správní soud a Ústavní soud navíc řešily, zda postup žalované zdravotní pojišťovny vůči žalobkyni byl nezákonným zásahem správního orgánu. V otázce, bylo-li rozhodnutím obdobné sdělení žalované jako sdělení nyní stěžovatelce adresované, dospěly již tehdy všechny uvedené soudy ke shodnému závěru, že nikoliv; naopak až ve vztahu k otázce, došlo-li k nezákonnému zásahu, zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 27. 6. 2017 rozsudek Nejvyššího správního soudu, a to pro porušení práva na přesvědčivé odůvodnění soudního rozhodnutí. V nyní vedeném řízení ovšem otázka existence či neexistence nezákonného zásahu předmětem přezkumu městského soudu nebyla a být ani nemohla, neboť ji stěžovatelka před městským soudem vůbec nenastolila. Zda, a případně z jakých důvodů by o nezákonný zásah šlo, tudíž ani součástí odůvodnění rozhodnutí být nemohlo.

[19] K návrhu na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšší správní soud připomíná, že je v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí městského soudu, důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, a řízení tomuto rozhodnutí přecházející jsou v souladu se zákonem. Jinak řečeno, jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda žaloba je důvodná (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49; ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98; či ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65).

[20] Vzhledem k tomu, že z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nerozhodoval meritorně, není zde ani povinnost pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru ve smyslu ustanovení čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

IV.
Závěr a náklady řízení

[21] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně 17. ledna 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu