

USNESENÍ

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Lubomíra Velce a soudkyně JUDr. Zuzany Sváčkové a Mgr. Pavly Polednové ve věci

žalobce: **R. M.**, narozený xxx
bytem xxx, xxx
zastoupený advokátem Mgr. Janem Aulickým
sídlem 381 01 Český Krumlov, Za Tiskárnou 327

proti
žalované: **Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem 128 01 Praha 2, Palackého náměstí 375/4

o zaplacení 738 861,22 Kč s příslušenstvím, k odvolání žalobce proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 19. října 2023, č.j. 27 C 129/2023-115,

takto:

Rozsudek soudu prvního stupně se **zrušuje** a věc se **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

1. Napadeným rozsudkem soud I. stupně zamítl žalobu o uložení povinnosti žalované zaplatit žalobci 738 861,22 Kč spolu s úrokem z prodlení ve výši 8,5 % ročně z této částky od 10. 12. 2021 do zaplacení a zároveň uložil žalobci povinnost zaplatit žalované náhradu nákladů řízení v částce 600 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku.
2. Takto soud I. stupně rozhodl o žalobě, kterou se žalobce na žalované domáhal zaplacení zažalované částky z titulu náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (VZP), která svým rozhodnutím zamítla odvolání V. M., nar. xxx, proti rozhodnutí VZP v prvním stupni o zamítnutí žádosti jmenované podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, o schválení úhrady léčivého přípravku xxx za účelem léčby jejího xxx onemocnění. Uvedené rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2021, č. j. 14 Ad 4/2021–40. Po vrácení věci VZP znovu nerozhodla, neboť V. M. dne xxx zemřela. VZP zamítla i dřívější žádost V. M. podanou prostřednictvím její ošetřující lékařky o schválení léčby, nicméně V. M. léčbu zahájila na vlastní náklady. Žalobce zdědil pohledávku vůči žalované představující výdaje na lék xxx v letech 2020 a 2021 ve výši žalované částky. Žalobce předběžně uplatnil nárok na náhradu škody u žalované, která žádosti nevyhověla s tím, že za způsobenou škodu stát neodpovídá.
3. Žalovaná namítla nedostatek pasivní legitimace státu ve vztahu k nárokům na náhradu škody vzniklé nezákonným rozhodnutím VZP podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. a odkázala na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 70 Co 239/2022. Současně spороvala příčinnou souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzeným vznikem škody s odůvodněním, že správní soud zrušil rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti a věcně nehodnotil nárok zůstavitelky na úhradu zdravotní péče.
4. Soud I. stupně provedeným dokazováním zjistil, že V. M. uplatnila vůči VZP nárok dle § 16 zákona č. 47/1997 Sb. VZP jako správní orgán prvního stupně nárok zamítla. K odvolání V. M. rozhodnutí potvrdila. Městský soud v Praze rozhodnutí zrušil a vrátil VZP k dalšímu řízení. V. M. dne xxx zemřela. Ještě před tím však zahájila léčbu na vlastní náklady a za lék xxx zaplatila 738 861,22 Kč. Pohledávku vůči VZP představující úhrady nákladů na léčbu zůstavitelky nabyt žalobce coby pozůstalý manžel. Nárok uplatnil u žalované z titulu nezákonného rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. J.

5. Při právním hodnocení věci soud I. stupně vycházel z aplikace § 1 odst. 1, § 3 odst. 1, § 5, § 7 odst. 1, § 8 zákona č. 82/1998 Sb. (OdpŠk), § 16 zákona č. 48/1997 Sb. a zejména z ust. § 2 odst. 2 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR. Ze znění posledně uvedeného ustanovení dovodil, že VZP není možné považovat za státní orgán ani za orgán územně samosprávného celku. Odpovědnost státu za rozhodování VZP by tak přicházela v úvahu jen dle § 3 odst. 1 písm. b) OdpŠk, pokud by VZP rozhodovala při výkonu státní správy, která jí byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. Ačkoliv v řízení o žádosti pojištěnce o poskytnutí úhrady podle § 16 zákona č. 48/1997 Sb. zdravotní pojišťovna rozhoduje vrchnostensky a její rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví, za nezákonnost rozhodnutí zdravotní pojišťovny vydané při výkonu státní správy, neodpovídá stát dle OdpŠk (v této souvislosti soud I. stupně odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3638/15). Dále soud I. stupně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2021, č.j. 6 Ads 210/2019-36, který přiznal zdravotním pojišťovnám autonomii, při níž hospodaří s prostředky veřejného zdravotního pojištění. Dále podle soudu I. stupně nelze s ohledem na znění § 3 odst. 1 písm. b) OdpŠk VZP považovat za vykonatele státní správy, resp. za právnickou osobu vykonávající státní správu, která jí byla svěřena zákonem. VZP sice vykonává veřejnou moc, přičemž se nejedná o výkon státní správy, ale o výkon decentralizované veřejné správy, a proto odpovědnost za škodu nelze uplatňovat podle OdpŠk. V této souvislosti soud I. stupně odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 70 Co 239/2022-162. Konečně soud I. stupně uvedl, že i v případě pasivní legitimace žalované by bylo třeba žalobu zamítnout pro předčasnost, neboť řízení vedené žalobcem proti VZP coby primárnímu dlužníku u Obvodního soudu pro Prahu 3 pod sp. zn. 12 C 196/2022 dosud neskončilo. Z uvedených důvodů soud I. stupně žalobu zamítl a výrok o nákladech řízení odůvodnil § 142 odst. 1 o.s.ř.
6. Proti rozsudku podal žalobce včas odvolání. Především namítl, že soud I. stupně nesprávně posoudil otázku pasivní legitimace žalované. Uvedl, že výčet subjektů, které vykonávají státní správu uvedený v poznámce k ust. 3 odst. 1 písm. b) OdpŠk je toliko demonstrativní a rozhodovací činnost VZP, které na základě zvláštního zákona č. 48/1997 Sb. byla svěřena státem rozhodovací pravomoc týkající se vymezených otázek lze považovat za výkon státní správy, nikoliv za výkon decentralizované veřejné správy. Činnost VZP je nejen výkonem veřejné moci ale i výkonem státní správy, neboť rozhoduje o některých nárocích účastníků zdravotního pojištění (které jsou jejich základním lidským právem ve smyslu čl. 31 Listiny základních práv a svobod). VZP lze podle žalobce považovat za tzv. ostatní vykonavatele veřejné správy a pokud tyto působí v rámci své rozhodovací pravomoci jako správní úřad, tedy správní orgán, proti jehož rozhodnutí se lze odvolat resp. podat i v rámci správního soudnictví žalobu, pak s ohledem na to, že je jim svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech vyplývajících ze zákona ve vztahu k veřejnému zdravotnímu pojištění a nároků z něj vyplývajících, je nutné na ni nahlížet jako na orgán rozhodující na úrovni orgánů státní správy, tedy na právnickou osobu při výkonu státní správy, která jí byla svěřena zákonem nebo na základě zákona ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) OdpŠk. Výčet subjektů, které vykonávají státní správu uvedený v poznámce k 3 odst. 1 písm. b), je toliko demonstrativní a rozhodovací činnost VZP, které na základě zvláštního zákona č. 48/1997 Sb. byla svěřena státem rozhodovací pravomoc týkající se vymezených otázek, považuje žalobce za výkon státní správy, nikoliv za výkon decentralizované veřejné správy. Činnost VZP je nejen výkonem veřejné moci ale i výkonem státní správy, neboť rozhoduje o některých nárocích účastníků zdravotního pojištění, které jsou jejich základním lidským právem ve smyslu čl. 31 Listiny základních práv a svobod. VZP lze považovat za tzv. ostatní vykonavatele veřejné správy a pokud tyto působí v rámci své rozhodovací pravomoci jako správní úřad, tedy správní orgán, proti jehož rozhodnutí se lze odvolat resp. podat i v rámci správního soudnictví žalobu, pak s ohledem na to, že je jim svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech vyplývajících ze zákona ve vztahu k veřejnému zdravotnímu pojištění a nároků z něj vyplývajících, je nutné na ni nahlížet jako na orgán rozhodující na úrovni orgánů státní správy, tedy na právnickou osobu při výkonu státní správy, která jí byla svěřena zákonem nebo

na základě zákona ve smyslu ust. § 3 odst. 1 písm. b) OdpŠk. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 19. 10. 2020, sp. zn. 12 C 220/2019, v němž tento soud uzavřel, že škodu způsobenou rozhodnutím zdravotní pojišťovny nelze uplatňovat u zdravotní pojišťovny, nýbrž u České republiky v souladu s OdpŠk. V neposlední řadě žalobce nesouhlasil s se závěrem, že i v případě pasivní legitimace žalované, by byla žaloba předčasná. Je pravdou, že stále probíhá u Obvodního soudu pro Prahu 3 řízení, v němž se žalovaná VZP brání tím, že u ní není dána pasivní věcná legitimace. Žalobce je tudíž ve sporné situaci, kdy shodnou námitku vznášejí oba subjekty. Je-li odpovědná za činnost VZP Česká republika, pak žaloba nemůže být předčasná, neboť neexistuje primární dlužník. Zejména z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby odvolací soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil soudu I. stupně k dalšímu řízení.

7. Žalovaná ve vyjádření k odvolání mj. zdůraznila, že VZP podle zákona o VZP právnickou osobou, přičemž v právních vztazích vystupuje svým jménem a může nabývat práv a povinností. Nese rovněž odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. VZP není vykonavatelem státní moci, nýbrž vykonavatelem moci veřejné. Česká republika neodpovídá v souladu s OdpŠk za výkon veřejné moci, nýbrž pouze za výkon státní správy. V důsledku toho nelze dovodit, že by žalovaná byla pasivně legitimována. VZP je rovněž nezávislá na ústředních orgánech, svoje úkoly plní samostatně a jen v zákonem stanoveném rozsahu podléhá doзору. Žalovaná sice je oprávněna, resp. povinna k provádění doзору, nicméně nemá podle zákona právo zasahovat do rozhodovací činnosti zdravotních pojišťoven. Rovněž žalovaná poukázala na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2022, č.j. 70 C 239/2022-162, a navrhla potvrzení napadeného rozsudku.
8. Odvolací soud přezkoumal napadený rozsudek podle § 212, § 212a o.s.ř. bez nařízení jednání (§ 214 odst. 3 o.s.ř.) a odvolání shledal opodstatněným.
9. Podle § 3 OdpŠk) Stát odpovídá za škodu, kterou způsobily a) státní orgány, b) *právnícké a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, (dále jen "úřední osoby")*, c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona (dále jen "územní celky v přenesené působnosti").
10. Zdravotní pojišťovny jsou právnickými osobami, kterým zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Výkon státní správy byl zdravotním pojišťovnám jako právnickým osobám svěřen zákonem č. 48/1997 Sb. Podle § 53 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona zdravotní pojišťovny rozhodují ve věcech posuzování naplnění podmínek nároku pojištěnce na poskytnutí zdravotních služeb jako hrazených podle § 19. V projednávané věci odvolací soud vycházel z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2014, sp. zn. 32 Cdo 984/2012. V něm dovolací soud dovodil, že za škodu, kterou způsobily právnické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem (v tomto případě ustanovením § 53 zákona č. 48/1997 Sb.), vzhledem k ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) OdpŠk neodpovídají tyto právnické osoby, nýbrž stát, tj. Česká republika. Příslušným úřadem ve smyslu § 6 OdpŠk je pak v tomto případě Ministerstvo zdravotnictví, do jehož působnosti činnost zdravotních pojišťoven spadá. Odvolací soud si je vědom, že citované rozhodnutí Nejvyššího soudu bylo vydáno v souvislosti s řízením, které se týkalo výkazu nedoplatků, jímž bylo předepsáno dlužné pojistné na všeobecné zdravotní pojištění a penále. Vzhledem k tomu, že jak rozhodování ve věcech placení pojistného a penále, tak rozhodování ve věcech posuzování naplnění podmínek nároku pojištěnce na poskytnutí zdravotních služeb jako hrazených podle § 19 je systematicky zařazeno pod § 53 zákona č. 48/1997 Sb., není podle odvolacího soudu, aby za škodu způsobenou jednou z těchto činností stát odpovídal a za jinou nikoliv. Z toho důvodu se odvolací soud neztotožnil s rozsudkem Městského soudu v Praze č.j. 70 Co 239/2022 vydaným ve skutkově obdobné věci a potažmo se závěrem o nedostatku pasivní věcné legitimace žalované České republiky.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. J.

11. Protože se soud v důsledku odlišného právního názoru nezabýval žalobou uplatněným nárokem jako takovým, odvolací soud napadený rozsudek podle § 219a odst. 2 o.s.ř. zrušil a podle § 221 odst. 1 písm. a) o.s.ř. věc vrátil soudu I. stupně k dalšímu řízení. V něm se soud I. stupně bude zabývat tím, zda jsou splněny všechny podmínky objektivní odpovědnosti státu za tvrzenou škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím VZP, především tím, zda je dána existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou škodou. Poté znovu o věci rozhodne a v novém rozhodnutí neopomene rozhodnout i o nákladech tohoto odvolacího řízení (§ 224 ods.t 3 o.s.ř.).

Poučení:

Proti tomuto usnesení není dovolání přípustné.

Praha 24. dubna 2024

JUDr. Lubomír Velc v.r.
předseda senátu