



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **A. S. V.**, zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Kovářská 939/4, Praha 9, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2024, č. j. 14 A 131/2020-78,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který měl podle žalobce spočívat v nevpuštění žalobce jakožto žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti do systému veřejného zdravotního pojištění.

II.

[2] Městský soud určil rozsudkem ze dne 10. 1. 2024, č. j. 14 A 131/2020-78, že zásah žalované vůči žalobci spočívající v tom, že nevedla žalobce v období od 2. 9. 2020 do 1. 1. 2021 jako svého pojištěnce, byl nezákonný. Ve zbytku, pokud jde o období ode dne 19. 12. 2019 do 1. 9. 2020, žalobu zamítl.

[3] Městský soud konstatoval, že žalobce doložil, že podal u Ministerstva vnitra podle § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

o azylu“), žádost o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti. Judikatura správních soudů k postavení těchto žadatelů opakovaně konstatovala, že v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je třeba postupovat podle zákona o azylu. Podle názoru městského soudu by bylo nelogické, aby zákonodárce na jednu stranu možnost podání takové žádosti vložil do zákona o azylu a na druhou stranu na žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti nezamýšlel vztáhnout práva a povinnosti osob podávajících žádosti podle zákona o azylu. Při úvaze o postavení žalobce, zda mu po podání žádosti o určení postavení osoby bez státní příslušnosti svědčí z hlediska zdravotního pojištění stejné postavení jako žadatelům o udělení mezinárodní ochrany (§ 88 zákona o azylu), městský soud vyšel ze shora uvedených závěrů s tím, že žalobce po podání žádosti měl mít při splnění dalších zákonem stanovených podmínek postavení pojištěnce, za kterého pojistné hradí stát. V této souvislosti považoval městský soud za vhodné uvést, že situaci vzhledem k žalobcem vymezené době nezákonného zásahu posuzoval podle právní úpravy platné do 1. 8. 2021, kdy se postavení osob, které podaly žádost podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, řídilo zákonem o azylu.

[4] Městský soud dále uvedl, že jednou z klíčových povinností pojištěnce vůči zdravotní pojišťovně je splnění oznamovací povinnosti. Pojištěnec je povinen informovat příslušnou zdravotní pojišťovnu nejpozději do 8 dnů o skutečnosti rozhodné pro vznik nebo zánik povinnosti státu platit za něj pojistné. Žalobce měl proto jako pojištěnec oznámit do osmi dnů od podání žádosti o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti žalované, že spadá z tohoto důvodu do kategorie státních pojištěnců. Z podání žalobce nelze dovodit, že by se domáhal ve stanovené lhůtě 8 dnů od podání žádosti na žalované, aby byl do seznamu státních pojištěnců zahrnut z titulu žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. Prvním úkonem ze strany žalobce vůči žalované, jak lze dovodit z obsahu příloh žaloby a z dokladů předložených žalovanou, byla žádost o určení právního vztahu ze dne 2. 9. 2020. Právě toto podání žádosti o určení právního vztahu je třeba podle názoru městského soudu vzhledem k jeho obsahu hodnotit jako oznámení žalobce o vzniku povinnosti státu hradit za něj pojistné. Z vyjádření žalované je pak zřejmé, že žalobce za pojištěnce, za kterého hradí pojistné stát, nezaevidovala ani v reakci na toto jeho podání. V tomto ohledu byl tak postup žalované nezákonný.

[5] Na druhou stranu městský soud zohlednil, že žalovaná se o skutečnosti, že žalobce požádal o určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dozvěděla až ze žádosti žalobce o určení vztahu ze dne 2. 9. 2020. Teprve od tohoto dne mohla žalovaná požadovat, aby stát za žalobce pojistné na zdravotní pojištění platil a teprve tímto dnem by mohl být jako pojištěnec, za kterého hradí pojistné stát, evidován, tedy vpuštěn do systému veřejného zdravotního pojištění. Městský soud proto uzavřel, že žaloba je důvodná pouze z části. A to pokud jde o období od 2. 9. 2020 do 1. 1. 2021. Pro období ode dne 19. 12. 2019 do 1. 9. 2020 městský soud žalobu důvodnou neshledal, neboť v této době žalobce žalovanou nijak neinformoval, že je jejím pojištěncem, za něhož pojistné platí stát.

[6] Závěrem městský soud dodal, že pokud se jedná o upozornění v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2023, č. j. 7 Ads 225/2021-56 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), že je třeba se zaměřit na otázku, zda v rozhodném období žalobce nebyl v postavení pojištěnce, za kterého platí pojistné stát, neboť mu byla udělena doplňková ochrana, k takové situaci nedošlo. Od prosince 2019 do 1. 1. 2021 žalobci doplňková ochrana udělena

pokračování

nebyla. Tyto časové údaje městský soud ověřil z rozsudku téhož soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 2 Az 57/2019-30, který nabyl právní moci dne 2. 1. 2021.

### III.

[7] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka poukázala na to, že ze zrušujícího rozsudku NSS nevyplývá, že by se měl městský soud zaměřit na to, zda nebyl v rozhodném období žalobce v postavení pojištěnce, za kterého hradí pojistné stát. Zásadní pro další posouzení mělo být ověření účasti v systému veřejného zdravotního pojištění na základě doplňkové ochrany. Městský soud zde navíc hovoří o „dočasné ochraně“, která je však jiným pobytovým oprávněním než doplňková ochrana a není upravena zákonem o azylu, ale zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů. Podle názoru stěžovatelky tak městský soud interpretuje závěry zrušujícího rozsudku NSS chybně a nadto zaměňuje institut doplňkové ochrany s institutem dočasné ochrany, ačkoliv se tyto instituty řídí zcela jinou právní úpravou. Stěžovatelka v této souvislosti rovněž nesouhlasila se závěrem městského soudu v bodě 26 napadeného rozsudku, že *„Teprve od tohoto dne mohla žalovaná požadovat, aby stát za žalobce pojistné na zdravotní pojištění platil a teprve tímto dnem by mohl být jako pojištěnec, za kterého hradí pojistné stát, evidován, tedy vpuštěn do systému veřejného zdravotního pojištění.“* Z tohoto závěru by bylo možné vyvodit, že teprve dnem, kdy osoba oznámí skutečnost, na základě které má nárok na úhradu pojistného státem, může být tato osoba vpuštěna do pojištění. Podle stěžovatelky by však měla být rozlišována otázka účasti na pojištění a otázka úhrady pojistného, resp. kdo je plátcem pojistného. Účast na veřejném zdravotním pojištění vzniká automaticky při splnění podmínek stanovených právními předpisy a počátek pojištění proto nelze vázat na okamžik, kdy byla splněna oznamovací povinnost.

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasila s právním posouzením městského soudu, že žadatel o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti má stejná práva a povinnosti jako žadatel o mezinárodní ochranu, a tedy i nárok na účast v systému veřejného zdravotního pojištění. Uvedený nárok nevyplývá ani z judikatury. I když Nejvyšší správní soud konstatoval potřebu analogické aplikace i hmotněprávních ustanovení azylového zákona, nelze pomocí analogie nepřiměřeně rozšiřovat okruh práv žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. I přes zjevnou podobnost Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Úmluvy o postavení osob bez státní příslušnosti je podle stěžovatelky nutné postavení osoby uprchlíka a osoby bez státní příslušnosti od sebe odlišovat. Navíc práva z Úmluvy o postavení osob bez státní příslušnosti by měla být primárně garantována až ve chvíli, kdy je žadateli postavení osoby bez státní příslušnosti přiznáno. Stěžovatelka nevykládá, že v některých případech je nutné poskytnout žadateli s ohledem na jeho zranitelnou pozici náležitou ochranu, ve vztahu k žadateli o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti však shledává rozdíl mezi přiznáním práva na ubytování v pobytovém zařízení a přiznáním účasti v systému veřejného zdravotního pojištění. Primárně je nutné vycházet z toho, že o postavení osoby bez státní příslušnosti nebylo doposud rozhodnuto, a přiznání účasti na veřejném zdravotním pojištění žadateli je mimo rámec přiměřené analogie. V této souvislosti stěžovatelka dále upozornila na výhradu České republiky, kterou učinila při ratifikaci

Úmluvy o postavení osob bez státní příslušnosti ve vztahu k jejímu čl. 24 zahrnující právo na sociální zabezpečení, a sice že bude aplikován pouze v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní předpisy České republiky. Z nich však nelze podle stěžovatelky dovodit, že se účastníkem veřejného zdravotního pojištění stává i žadatel o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Nad rámec uvedeného pak stěžovatelka poukázala i na právní úpravu účinnou od 1. 1. 2024 (konkrétně na zákon č. 173/2023 Sb.), kterou sice na danou věc nelze vztáhnout, ale ze které vyplývá, že do systému veřejného zdravotního pojištění vstupují pouze osoby, kterým bylo postavení osoby bez státní příslušnosti přiznáno.

[10] Z uvedených důvodů proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti podpořil závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Vyjádřil se rovněž podrobně k jednotlivým okruhům kasačních námitek.

#### IV.

[12] Před meritorním projednáním kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval její přípustností ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť kasační stížnost směřovala proti rozsudku, který městský soud vydal poté, co bylo jeho předchozí rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem. Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud označil jako vadu řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, že soud stěžovatelce nedoručil vyjádření žalobce ze dne 22. 3. 2021. Dále se ztotožnil s kasační námitkou, že výrok rozsudku je nekonkrétní. Uvedl, že ve výroku je třeba jednoznačně identifikovat nezákonný zásah, a to zejména z hlediska časového rozmezí. S ohledem na uvedené dospěl kasační soud v nyní posuzované věci k závěru, že opakovaná kasační stížnost je přípustná, neboť kasační námitky směřují k právní otázce, která nemohla být řešena v řízení o první kasační stížnosti zejména pro vadný procesní postup městského soudu nebo jinou vadu jeho rozhodnutí. Za těchto okolností by odmítnutí kasační stížnosti mělo za následek odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.

[13] Nejvyšší správní soud poté posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podstatou sporu je posouzení otázky, zda žalobce jako žadatel o status osoby bez státní příslušnosti byl účastníkem veřejného zdravotního pojištění a zda stěžovatelka postupovala nezákonně, pokud žalobce do systému veřejného zdravotního pojištění nepustila, tj. že jej nevedla jako pojištěnce. V této souvislosti je nutné předeslat, že tuto problematiku je s ohledem na žalobcem vymezenou dobu zásahu třeba posuzovat podle právní úpravy platné do 1. 8. 2021, kdy české právo prakticky neupravovalo řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, postavení žadatelů o tento status ani postavení osob s tímto statutem. Zákon o azylu v § 8 písm. d) pouze stanovil, že

pokračování

ministerstvo vnitra rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

[16] Ustanovení § 8 písm. d) bylo do zákona o azylu vloženo zákonem č. 314/2015 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že: „zakotvuje působnost ministerstva i pro rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, pro které se rovněž použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pro takto vzácné žádosti není vhodné vytvářet speciální řízení; jak bylo uvedeno již výše, pro tato řízení se použijí mechanismy řízení ve věci mezinárodní ochrany, a to včetně vyloučení některých ustanovení správního řádu, jak předpokládá § 9, základem je nicméně použití správního řádu jakožto obecného předpisu.“ (sněmovní tisk 463/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2013 – 2017).

[17] Postavením žadatelů o status osoby bez státní příslušnosti se Nejvyšší správní soud již zabýval a městský soud z jeho dosavadního přístupu vycházel (srov. bod 19 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud již dříve rozhodl, že na řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti a postavení žadatelů v takovém řízení se má analogicky použít zákon o azylu (resp. slovy důvodové zprávy „mechanismy“ ve věci mezinárodní ochrany). Takový postup podle kasačního soudu předpokládá právě důvodová zpráva k novele č. 314/2015 Sb. Obě mezinárodní smlouvy, Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 a Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (č. 208/1993 Sb.), jsou svým obsahem v podstatě „sesterské“ smlouvy – jsou formulovány takřka totožně. Nejvyšší správní soud přihlížel též k doporučení Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, aby se žadatelům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o mezinárodní ochranu (srov. rozsudky ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, bod 9, a ze dne 9. 4. 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-53, bod 11).

[18] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, není přípustné, aby si ministerstvo vnitra v případech žadatelů o status osoby bez státní příslušnosti mohlo vybírat k aplikaci ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, tedy volit si „procesní i hmotněprávní pravidla ad hoc a tím pádem netransparentně“. Konkrétně ve výše uvedených věcech Nejvyšší správní soud rozhodl, že ministerstvo je povinno postupovat analogicky podle § 57 zákona o azylu a v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti vydávat žadatelům průkaz žadatele o přiznání tohoto statusu. Nejvyšší správní soud též dovodil, že se na žadatele o status osoby bez státní příslušnosti vztahují „přiměřeně i další ustanovení zákona o azylu“, např. § 3d odst. 1 zákona o azylu (právo setrvat na území, tedy nepochybně hmotněprávní ustanovení zákona). Proto po dobu vedení řízení žadatelé pobývají na území České republiky oprávněně (cit. věci 4 Azs 365/2018, body 9 a 10, respektive 7 Azs 488/2018, body 11 a 12).

[19] V rozsudku ze dne 10. 3. 2021, č. j. 10 Azs 347/2020-25, č. 4166/2021 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „Ministerstvo vnitra je v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti povinno analogicky postupovat podle § 79 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a zajistit žadateli ubytování v pobytovém zařízení“. Jiný postup podle kasačního soudu může jen těžko směřovat k naplnění cíle Úmluvy o právním postavení osob

bez státní příslušnosti, tj. aby osoby bez státní příslušnosti mohly užívat základní práva a svobody v co nejširší míře.

[20] Nejvyšší správní soud tedy opakovaně v případě žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti dovedl potřebu analogicky aplikovat jak procesní, tak hmotněprávní ustanovení zákona o azylu.

[21] Podle § 88 odst. 1 zákona o azylu: „Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany a jeho dítěti narozenému na území po dobu 60 dnů ode dne narození a cizinci, který je strpěn na území, a jeho dítěti narozenému na území po dobu 60 dnů ode dne narození se poskytují na území bezplatné zdravotní služby v rozsahu služeb hrazených ze zdravotního pojištění podle zákona o veřejném zdravotním pojištění a dále zdravotní služby v souvislosti s nařízenou karanténou anebo jiným opatřením v souvislosti s ochranou veřejného zdraví; to neplatí, pokud jsou zdravotní služby zajištěny podle jiného právního předpisu.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení: „Náklady spojené s poskytováním zdravotních služeb podle odstavce 1 nese stát; náklady vzniklé poskytovateli zdravotních služeb jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění.“ Podle odst. 3 věty první téhož ustanovení: „Žadatel o udělení mezinárodní ochrany a cizinec, který je strpěn na území, se pro účely veřejného zdravotního pojištění do doby, než bude rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany vykonatelné, považuje za cizince s povoleným trvalým pobytem na území.“

[22] Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů: „Podle tohoto zákona jsou zdravotně pojištěny osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky“.

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že v případě žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti nelze analogicky uplatňovat veškerá ustanovení zákona o azylu. Vzhledem k neúplnosti právní úpravy ve vztahu k žadatelům, kteří se kvůli tomu mohou dostávat do zranitelného postavení, je však s ohledem na výše uvedenou judikaturu nutné analogicky použít ta ustanovení, která mohou přispět k ochraně jejich základních práv, tj. k naplnění cíle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění je jedním z nich. Nezáleží přitom na tom, zda žadatel o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je skutečně osobou bez státní příslušnosti (že takové postavení mu bude v řízení přiznáno), neboť uvedená práva svědčí i žadatelům o udělení mezinárodní ochrany, kteří následně mezinárodní ochranu nezískají. Jak bylo již výše uvedeno, podle doporučení Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky se žadatelům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, má dostat stejných standardů zacházení jako žadatelům o mezinárodní ochranu.

[24] Pokud jde o vymezení doby trvání nezákonného zásahu, Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že je třeba rozlišovat otázku účasti na pojištění a otázku úhrady pojistného, resp. kdo je plátcem pojistného, a že účast na veřejném zdravotním pojištění vzniká automaticky při splnění podmínek stanovených právními předpisy, a nikoliv splněním oznamovací povinnosti. V tomto směru je nutné závěry městského soudu korigovat. V nyní posuzovaném případě je však třeba vyjít z toho, že stěžovatelka se o skutečnosti, že žalobce je žadatelem o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti a z tohoto titulu i účastníkem veřejného zdravotního pojištění, prokazatelně dozvěděla až z podání žalobce ze dne 2. 9. 2020, které bylo označeno jako žádost o určení právního

pokračování

vztahu. S ohledem na uvedené městský soud nepochybil, když žalobu shledal důvodnou pouze v části, pokud jde o období od 2. 9. 2020 do 1. 1. 2021. V období od 19. 12. 2019 do 1. 9. 2020 se stěžovatelka vůči žalobci nezákonného zásahu nemohla dopustit, neboť objektivně neměla informaci o tom, že žalobce je účastníkem veřejného zdravotního pojištění.

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v případě skutečnosti, že městský soud v bodě 28 napadeného rozsudku zaměnil termín „doplňková ochrana“ za „dočasná ochrana“, se jedná toliko o zjevnou chybu v psaní, která nemá vliv na zákonnost rozsudku městského soudu. Z obsahu rozsudku (viz body 8 a 9) je zřejmé, že městský soud si byl vědom kontextu věci, že se jedná o doplňkovou ochranu jako jednu z forem mezinárodní ochrany.

[26] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2024

David Hipšr  
předseda senátu