

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **nezletilý T. P.,** zastoupen O. P., zákonným zástupcem, dále zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 6. 2021, č. j. MV-92568-4/SO-2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2022, č. j. 57 A 95/2021 - 86,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2022, č. j. 57 A 95/2021 - 86, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 23. 6. 2021, č. j. MV-92568-4/SO-2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **27 695 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Petra Václavka.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce se narodil v říjnu 2019 v České republice. Jeho rodiče jsou státní příslušníci Ukrajiny. Otec zde pobývá na základě zaměstnanecké karty a matka je držitelkou povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Žalobce požádal o povolení k trvalému pobytu v období 60 dnů po narození [§ 88 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb.,

o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)]. Rodiče v žádosti uvedli, že o povolení k pobytu pro žalobce nežádají ve formě obdobné jejich pobytovým oprávněním, neboť pojišťovny odmítly žalobci sjednat komerční zdravotní pojištění z důvodu jeho předčasného narození. Ministerstvo vnitra žádost zamítlo, neboť neshledalo naplnění podmínek podle § 66 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná zamítla žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí.

[2] Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil u Krajského soudu v Plzni, který jeho žalobu zamítl. Podle krajského soudu žalobce neprokázal, že jeho zdravotní stav je závažný ani že nemá přístup ke zdravotní péči v České republice. Podle soudu žalobce ani dostatečně neprokázal nepříznivou sociální situaci, která by mu znemožňovala hradit nezbytnou zdravotní péči. Krajský soud se ztotožnil se žalovanou, že žalobce nevyvinul aktivitu k prokázání požadovaných skutečností. Doložené lékařské zprávy sice popisují jeho nepříznivý zdravotní stav, nevypovídají však o tom, zda žalobce nemůže své zdravotní problémy efektivně řešit.

[3] Důvodná podle soudu není ani námitka, podle níž správní orgány nedostatečně zohlednily nejlepší zájem dítěte. Napadené rozhodnutí podle krajského soudu nemohlo ani způsobit nepřiměřený zásah do žalobcova soukromého a rodinného života.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel je přesvědčen, že naplnil humanitární důvody, případně jiné důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 66 zákona o pobytu cizinců. Doložil totiž lékařské zprávy, z nichž plyne, že jeho zdravotní stav byl po předčasném narození velmi závažný; sice se zlepšil, ale nadále vyžaduje lékařskou péči. Z toho lze podle stěžovatele presumovat faktickou nemožnost, resp. neochotu pojišťoven uzavřít s ním komerční zdravotní pojištění. Blíže nespecifikované potvrzení o odmítnutí registrace ke komerčnímu zdravotnímu pojištění podle stěžovatele nelze získat. Obdobně absurdní je požadovat, aby stěžovatel navrhoval výslech pracovníka pojišťovny, který by měl potvrdit, že jej odmítl registrovat ke komerčnímu zdravotnímu pojištění. Stěžovatel byl ve všech případech *a priori* odmítnut s odkazem na závažný zdravotní stav. Ke druhé podmínce nedostatku finančních prostředků pak stěžovatel s odkazem na rozsah své zdravotní indispozice a s ním spojenou nákladnost léčby, rehabilitací a dalších zdravotnických činností uvedl, že se jeví téměř jako notorieta, že běžný občan nemá takové prostředky, aby si takovou zdravotní péči mohl hradit sám.

[5] Správní orgány ani krajský soud dále v řízení nezohlednily nejlepší zájem dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, ač má být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí. Jedná se o právo dítěte, aby jeho nejlepší zájem byl zvážen a byl středobodem úvah při poměřování s jinými konkurujícími zájmy (rovina hmotněprávní). Dále jde o příkaz vykládat právní předpisy ve světle nejlepšího zájmu dítěte, tj. tak, aby tento zájem byl efektivně naplněn (rovina interpretační). V případě vydání rozhodnutí, které se dotýká dítěte, je zapotřebí, aby byl posuzován možný pozitivní či negativní dopad na dítě, přičemž z každého odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, že nejlepší zájem

dítěte byl výslovně zohledněn (rovina procesněprávní). Zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu má nepochybně negativní dopad na stěžovatele jako nezletilé dítě; touto otázkou se však nezabývaly správní orgány ani krajský soud.

[6] S přihlédnutím k uvedeným skutečnostem je zjevné, že rozhodnutí žalované nepřiměřeně zasahuje do stěžovatelova soukromého a rodinného života. Správní orgány ani krajský soud se však v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců přiměřeností rozhodnutí nezabývaly.
[7] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předchozích rozhodnutí a odkázala na napadené rozhodnutí a správní spis. Kasační stížnost nemůže zpochybnit správnost napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je podána včas, osobou oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] V této věci jde o posouzení, zda správní orgány postupovaly správně, pokud zamítly žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu s odkazem na to, že nedoložil skutečnosti, které po něm ministerstvo požadovalo. Jinými slovy, je třeba zhodnotit, zda správní orgány měly dostatek podkladů pro posouzení stěžovatelovy žádosti.

[11] Ustanovení § 66 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zní:
(1) Povolení k trvalému pobytu ***se*** *bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území* ***vydá*** *cizinci*
a) který o vydání tohoto povolení žádá ***z humanitárních důvodů, zejména***
1. je-li manželem azylanta a manželství vzniklo před vstupem azylanta na území,
2. je-li nezletilým dítětem azylanta nebo dítětem, které je závislé na péči azylanta, pokud nepožádá o udělení azylu, nebo
3. byl-li v minulosti státním občanem České republiky,
b) který o vydání tohoto povolení žádá ***z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele****,*
c) na jeho žádost, pokud je jeho pobyt na území v zájmu České republiky, nebo
d) který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území.

[12] Udělení povolení k trvalému pobytu podle citovaných ustanovení předpokládá výklad neurčitých právních pojmů *humanitární důvody*, resp. *jiné důvody hodné zvláštního zřetele*. Neurčitými právními pojmy, jejich výkladem a soudním přezkumem se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Při výkladu neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou a okolnostmi případu. Sám přitom musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, respektive zhodnotit, zda lze posuzovanou věc zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, č. 701/2005 Sb. NSS). Na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení

jsou však výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav plně a meritorně přezkoumatelné soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 - 27, č. 3200/2015 Sb. NSS, zakládající se na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 2 Azs 130/2022 – 35).

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda správní orgány a krajský soud rozhodovaly v souladu s podklady, které obsahuje správní spis, a zda byl skutkový stav zjištěn řádně. Stěžejní závěr správních orgánů a krajského soudu spočívá v tom, že stěžovatel konkrétně netvrdil ani neprokázal, že se nachází v situaci, v níž není možné uzavřít komerční zdravotní pojištění, a že současně nemá dostatek prostředků k úhradě zdravotní péče. Krajský soud přitom uvedl, že k naplnění jiných důvodů hodných zvláštního zřetele by například mohlo dojít v případě, kdy by stěžovatel nemohl uzavřít komerční zdravotní pojištění a současně neměl dostatek prostředků k úhradě zdravotní péče (bod 11 napadeného rozsudku).
[14] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu leží důkazní břemeno v řízení o žádosti primárně na žadateli, nikoli na správním orgánu (rozsudky ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60, ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, či ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017 - 28). Základním předpokladem efektivního správního řízení (i toho, které je zahájeno na žádost) je však vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení (rozsudky ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, a ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007 - 93). Se zásadou spolupráce s dotčenými orgány úzce souvisí zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tato zásada je dále rozvedena v § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, podle něhož správní orgán zásadně opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V souladu se zásadou materiální pravdy má správní orgán povinnost z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2018, č. j. 10 Azs 86/2018 - 34).

[15] Stěžovatel se narodil předčasně ve 25. týdnu těhotenství (měřil 35 cm a vážil 660 g). V době podání žádosti byl umístěn v inkubátoru, kde mu byla poskytována nezbytně nutná zdravotní péče k zajištění životních funkcí, byl na umělé výživě a bylo mu provedeno několik lékařských zákroků (PDA ligace, laserová fotokoagulace). Podle správního spisu stěžovatel v průvodním dopise k žádosti o povolení k trvalému pobytu tvrdil, že se narodil předčasně a je pro něj proto nemožné uzavřít komerční zdravotní pojištění. Žádal proto o povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů nebo jiného důvodu hodného zvláštního zřetele ve smyslu § 66 zákona o pobytu cizinců, neboť tento pobytový status je spojen s účastí na veřejném zdravotním pojištění. Ministerstvo stěžovatele dne 2. 4. 2020 vyzvalo, aby doložil aktuální lékařskou dokumentaci a doklady, že kterých vyplývá, že nemá přístup ke zdravotní péči, nemůže svůj zdravotní stav řešit na území České republiky nebo nemá prostředky jak svůj zdravotní stav řešit jinak.

[16] Stěžovatel doložil lékařské zprávy ze 7. 2. 2020, 22. 3. 2020 a 12. 3. 2022 a zprávu o zdravotním stavu z 5. 5. 2020. Z lékařské zprávy ze dne 7. 2. 2020 plyne, že stěžovateli byla diagnostikována porodní asfyxie, hyperbilirubinémie z nezralosti, anémie z nezralosti, nitrokomorové krvácení, otevřený ductus arteriosus, bronchopulmonální dysplazie,

retinopatie, novorozenecká aspirace mléka, osteopatie nedonošených. Z dalších zpráv pak plyne, že je stěžovatel v péči odborných poraden, kam dochází ambulantně (kardiologie, centrum vývojové péče, oční, ortopedie, rehabilitace). Stěžovatel správním orgánům doložil, že jeho zdravotní stav není v důsledku předčasného narození příznivý a vyžaduje lékařskou péči.

[17] Krajský soud také uvedl, že stěžovatel zůstal pasivní ohledně prokázání nepříznivých sociálních poměrů, které by mu, resp. jeho zákonným zástupcům, znemožňovaly hradit náklady za zdravotní péči. Ministerstvo k tomu uvedlo, že není zřejmé, proč by stěžovatelovi rodiče nemohli případnou zdravotní péči hradit ze svých zdrojů.

[18] Závěr, podle něhož stěžovatelovi rodiče nedoložili své majetkové poměry, je však v rozporu se správním spisem. V něm se nachází mimo jiné potvrzení o výši příjmů ze závislé činnosti stěžovatelova otce i matky za měsíce červenec, srpen a září 2019, jejich pracovní smlouvy i nájemní smlouva. Otec stěžovatele měl v těchto měsících průměrný čistý měsíční příjem 7980 Kč a matka stěžovatele 23 918 Kč (na příjem matky v následujícím období mělo nepochybně vliv stěžovatelovo narození v říjnu 2019 – pozn. soudu). Součástí správního spisu je také nájemní smlouva, podle níž stěžovatelovi rodiče hradili nájemné ve výši 9000 Kč měsíčně. Podle Nejvyššího správního soudu mohly správní orgány na základě těchto podkladů posoudit majetkové poměry stěžovatelových rodičů včetně úvahy, zda tyto poměry umožňují hradit náklady za zdravotní péči o stěžovatele. Výši těchto nákladů přirozeně nebylo možné předem odhadnout, z doložených zpráv však bylo zjevné, že stěžovatel není zcela zdravý kojenec, jenž by lékařskou péči potřeboval pouze v rozsahu nezbytně nutném. Naopak, byl zde předpoklad dlouhodobého sledování u několika ambulantních specialistů (včetně např. rehabilitace).

[19] Z výše nastíněných majetkových poměrů doložených ve správním řízení lze podle Nejvyššího správního soudu usoudit, že by pro stěžovatelovy rodiče byla úhrada zdravotní péče značně zatěžující, ne-li zcela nemožná. Pro inspiraci ohledně výše nákladů zdravotní péče lze odkázat na odlišné stanovisko k nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/15 (o němž Nejvyšší správní soud ještě pojedná dále), které uvádí, že „*výše pojistného u tzv. komplexního zdravotního pojištění, zahrnujícího pojištění těhotenství, porodu a poporodní péče o novorozence, v případě těhotných žen - cizinek činí částku buď 48 000 Kč (s limitem pojistného plnění 100 tisíc Kč) nebo 54 000 Kč (s limitem pojistného plnění 500 000 Kč) (k tomu viz webové stránky http://www.maximapojistovna.cz/zdravotni-pojisteni-cizincu/komplexni-zdravotni-pojisteni-cizincu). Lze na okraj poznamenat, že v kauze O. B. posuzované obvodním soudem činily vynaložené náklady péče o novorozené dítě částku 682 158 Kč, takže ani maximálním limitem pojistného plnění by nebyly pokryty.)*“.

[20] K prokázání, že jej komerční pojišťovny odmítly pojistit, stěžovatel podle krajského soudu nenavrhl žádné důkazy. Podle soudu nebylo nutné předložit přímo potvrzení, že pojišťovna odmítla pojištění uzavřít. Neúspěšný kontraktační proces mohl stěžovatel prokázat například výslechem zaměstnance pojišťovny. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se správními orgány a krajským soudem v tom, že stěžovatel nemožnost uzavřít komerční pojištění tvrdil během řízení pouze obecně a konkrétně neuvedl, jak proběhlo jednání s pojišťovnou, ani nenavrhl důkazy. Ministerstvo však stěžovatele ve výzvě ze dne

2. 4. 2020 výslovně nevyzvalo, aby doložil nemožnost uzavřít komerční pojištění. Požadovalo prokázat stěžovatelovy osobní, rodinné a sociální poměry a také to, že nemá přístup ke zdravotní péči. V takové situaci Nejvyšší správní soud stěžovateli neklade k tíži, že následně podrobně nekonkretizoval průběh kontraktačního procesu s pojišťovnou. Stěžovatel měl být vyzván k tomu, aby uvedl, na jakou pojišťovnu se obrátil a zda mu byla možnost uzavřít pojištění nabídnuta, anebo nikoli. Správní orgán by pak mohl na základě této vstupní informace stěžovatele u pojišťovny ověřit, zda tomu tak skutečně bylo, a případně zjistit u této pojišťovny i jiných pojišťoven, zda a případně za jakých podmínek lze osobu v postavení stěžovatele komerčně pojistit. Od výsledku zjištění se měly odvíjet další úvahy správního orgánu.

[21] Komerčním zdravotním pojištěním cizinců se v minulosti zabýval i Ústavní soud, jenž již citovaným plenárním nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/15 zamítl návrh na zrušení § 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb. Veřejná ochránkyně práv jako vedlejší účastnice řízení ve vyjádření mimo jiné uvedla (citováno z nálezu Pl. ÚS 2/15, bod 34), že *„systém komerčního zdravotního pojištění přitom podle ní dlouhodobě není schopen plnit svůj účel. Pojistné podmínky komerčních pojišťoven totiž obsahují velké množství problematických prvků (výluky z pojistného krytí, čekací doby pro možnost čerpání pojistného plnění, limity výše pojistného plnění apod.); pojišťovny navíc nemají zákonnou povinnost uzavřít pojistnou smlouvu, takže řada z pojistného hlediska "nelukrativních" cizinců nemá šanci komerční zdravotní pojištění vůbec získat. Dluhy za poskytnutou zdravotní péči, které takto vznikají, jdou často na vrub jednotlivých poskytovatelů zdravotních služeb, což ve svém důsledku nepřímo zatěžuje celý zdravotní systém. Ochránkyně upozornila na to, že stávající úpravu opakovaně kritizují kontrolní orgány mezinárodních lidskoprávních úmluv a otevření systému veřejného zdravotního pojištění vyloučeným kategoriím dlouhodobě pobývajících cizinců požaduje též Rada vlády pro lidská práva, Česká lékařská komora, některé nevládní neziskové organizace, Svaz pacientů České republiky i část nemocnic.“*

[22] Sedm soudců Ústavního soudu uplatnilo proti zamítavému nálezu odlišné stanovisko. Ač si je Nejvyšší správní soud vědom, že tato argumentace nemá normativní význam, informace v něm obsažené mohou přiblížit stěžovatelovu situaci. Odlišné stanovisko se věnuje výši komerčního pojištění, limitům pojistného plnění apod. Zejména pak v bodech 31 až 33 zmiňuje, že získat komerční zdravotní pojištění může být problém pro osoby, které pro svůj zhoršený zdravotní stav vyžadují intenzivní zdravotní péči. Mezi ně mohou spadat i předčasně narozené děti, děti s vrozenými vadami či ženy s rizikovým těhotenstvím. Kontraktační povinnost zdravotních pojišťoven není zákonem stanovena, ačkoli je cizincům pobývajícím na území České republiky ze zákona uložena povinnost zajistit si zdravotní pojištění v zákonem stanoveném rozsahu. Ze strany státu tedy neexistuje záruka toho, že bude komerční zdravotní pojištění konkrétní osobě skutečně přístupné.

[23] Podmínky komerčního zdravotního pojištění přitom cizince výrazně znevýhodňují. Problematické jsou také podmínky zavádějící čekací doby, podle nichž lze zdravotní péči v rámci zdravotního pojištění čerpat až po uplynutí stanovené doby od uzavření zdravotního pojištění. Pojišťovny mohou navíc uzavřenou pojistnou smlouvu snadno vypovědět, k

čemuž může dojít právě za situace, kdy cizinec pojištění ze zdravotních důvodů nejvíce potřebuje. Potenciální možnost uzavřít komerční zdravotní pojištění, která však není ze strany státu zaručena, není podle názoru disentujících soudců dostatečnou zárukou dostupnosti zdravotní péče, a to zejména ve vztahu ke zranitelným skupinám cizinců, jako jsou těhotné ženy a děti. V jejich případě je totiž poměrně vysoká pravděpodobnost, že na uzavření pojistné smlouvy s ohledem na výši pojistného vůbec nedosáhnou nebo s nimi komerční zdravotní pojišťovny pojistnou smlouvu vůbec neuzavřou, případně ji uzavřou za takových podmínek (limity a výluky z pojistného plnění), které této osobě nezajistí finanční dostupnost zdravotní péče.

[24] Na obtížnost situací obdobných té, ve které se nachází stěžovatel, poukazuje také Rada vlády pro lidská práva (srov. její usnesení ze dne 7. 10. 2013 ke zdravotnímu pojištění cizinců) a Česká lékařská komora (usnesení XXVI. sjezdu delegátů České lékařské komory konaného ve dnech 3. až 4. 11. 2012 v Praze, bod 60, dostupné zde).

[25] Stěžovatelovu situaci zcela neřeší ani fikce pobytu ve smyslu § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a to ani s ohledem na závěr rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2016, sp. zn. 33 Cdo 2039/2015. Podle něj, podá-li zákonný zástupce ve lhůtě uvedené v § 88 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za narozeného cizince žádost o udělení povolení k trvalému pobytu z důvodů uvedených v § 66 odst. 1 písm. a) a b) tohoto zákona, uplatní se fikce trvalého pobytu narozeného cizince na území České republiky podle § 88 odst. 3 věty druhé tohoto zákona i v případě, že jeho zákonný zástupce pobývá na území České republiky pouze na základě povolení k dlouhodobému, nikoliv trvalému pobytu. V souladu s tímto právním závěrem byl tedy stěžovatel účasten veřejného zdravotního pojištění ve smyslu zákonné fikce až do právní moci rozhodnutí o své žádosti. Pouze na základě toho však nelze uzavřít, že případ stěžovatele nemůže spadat pod *jiné důvody hodné zvláštního zřetele* nebo *humanitární důvody*. Právní mocí napadeného rozhodnutí totiž nezmizí důvod, pro který se stěžovatel domáhal udělení povolení k trvalému pobytu (zde zejména obava z nutnosti hradit potenciálně velmi nákladnou zdravotní péči).

[26] Nejvyšší správní soud dále považuje za pochybení, pokud se správní orgány ani krajský soud při výkladu neurčitého právního pojmu *jiné důvody hodné zvláštního zřetele* nebo *humanitární důvody* nezabývaly nejlepším zájmem dítěte, ač tak měly učinit podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Nutnost zohlednit nejlepší zájem dítěte při jakékoli činnosti týkající se dítěte, včetně soudního rozhodování, dlouhodobě zdůrazňuje Ústavní soud [plenární nálezy ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, a ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09, dále např. nález ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 3363/10].

[27] K čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte Ústavní soud v nedávném nálezu ze dne 28. 7. 2022, sp. zn. II. ÚS 395/22, uvedl, že *„zaprvé zakotvuje (hmotné) právo dítěte na to, aby jeho nejlepší zájem byl předním hlediskem při jakékoliv činnosti jej se týkající. Zadruhé z něj vyplývá základní interpretační princip pro všechny orgány veřejné moci v případech, kdy se jejich činnost dotýká dětí: je-li možné interpretovat právní předpis vícero způsoby, je třeba zvolit ten, který nejefektivněji naplňuje a podporuje nejlepší zájem dítěte. Zatřetí pak uvedené ustanovení zakládá i procesní požadavky. Při jakémkoli rozhodování dotýkajícím se dítěte je třeba posuzovat a určit jeho nejlepší zájem a hodnotit možný dopad rozhodnutí na dané dítě. Tyto úvahy se musí promítnout i do odůvodnění přijatého rozhodnutí, z něhož musí být zřejmé,*

že nejlepší zájem dítěte byl skutečně předním hlediskem při rozhodování; musí v něm být vyloženo, co příslušný orgán považoval za nejlepší zájem dítěte, na základě jakých kritérií k tomuto závěru dospěl a případně jak byl nejlepší zájem dítěte poměřován s dalšími důležitými zájmy či právy." (obdobně také nálezy ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 3226/16, bod 29, a ze dne 7. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 2027/17, bod 20).

[28] Podle výkladu Výboru pro práva dítěte *„vždy, když je činěno rozhodnutí s dopadem na konkrétní dítě, (...) musí rozhodovací proces zahrnovat posouzení možného dopadu (negativního nebo pozitivního) rozhodnutí na dotčené dítě (...) z odůvodnění rozhodnutí musí být patrné, že [nejlepší zájem dítěte] byl vzat v potaz*" [srov. Obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 14 – o právu dítěte na to, aby jeho nejlepší zájmy byly předním hlediskem *(General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration)* ze dne 29. 5. 2013, § 6, obdobně § 29].

[29] Výbor pro práva dítěte také nesouhlasně zhodnotil přístup, který brání dětem cizinců v přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění a požaduje, aby si opatřily při vynaložení podstatně vyšších nákladů komerční zdravotní pojištění. Výbor také negativně zhodnotil, že poskytovatelé komerčního zdravotního pojištění často zcela odmítají pojistit vážně nemocné děti cizinců, které v důsledku toho nemají přístup ke zdravotním službám a péči [srov. Závěrečná doporučení, 57. zasedání, 2011 (body 53-54)].

[30] Nelze opomenout ani to, že i v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP") jsou děti považovány za zvlášť zranitelné osoby, včetně kontextu ochrany zdraví (rozsudky ve věcech *Société de Conception de Presse et d'Edition et Ponson proti Francii* ze dne 5. 3. 2009, č. 26935/05, § 60, a *Shioshvili a ostatní proti Rusku* ze dne 20. 12. 2016, č. 19356/07, § 86). V těchto případech klade ESLP na stát zvýšené povinnosti za účelem ochrany těchto osob. Ve věci *Shioshvili a ostatní proti Rusku* dokonce shledal, že nezajištění odpovídající zdravotní péče, ubytování, jídla a další podpory u těhotné cizinky a jejích dětí po dobu dvou týdnů představovalo porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení podle čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva").

[31] S ohledem na shora uvedené tedy nelze tedy přijmout závěr krajského soudu v bodu 13 rozsudku, podle něhož nebyl nejlepší zájem dítěte v projednávané věci relevantní.

[32] Nejvyšší správní soud již mnohokrát sám uvedl, že na základě čl. 8 Úmluvy je potřeba se zabývat přiměřeností dopadů rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců do soukromého a rodinného života cizince (jinak upravené v § 174a tohoto zákona), a to i v případech, kdy zákon takové posouzení výslovně nevyžaduje. To platí bez ohledu na to, zda jde o pobyt přechodný, či trvalý, a i přesto, že ve většině případů k nepřiměřenému zásahu nedojde (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2019, č. j. 9 Azs 230/2019 - 53, body 17 a 18, ze dne 27. 1. 2021, č. j. 6 Azs 321/2020 - 41, body 11 a 12 nebo 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021 - 46, bod 10).

[33] Nejvyšší správní soud již dříve uvedl také to, že v případech, jako je tento, je namístě zkoumat, jaký dopad pro jeho rodinný a soukromý život bude mít, že žadatel

nedostane právě trvalý pobyt. Situace, kdy bude nepřiměřeným zásahem právě neudělení trvalého pobytu, ačkoli žadatel nesplňuje základní podmínku pro jeho udělení, nebudou časté (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 4 Azs 7/2017 - 36, nebo ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 - 30, bod 19, obdobně ke zrušení trvalého pobytu např. rozsudek ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, bod 12). Muselo by jít o situaci zcela výjimečnou, ve které se nejspíše zároveň objeví nějaká „trhlina" v systému zákona o pobytu cizinců (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021 - 44).

[34] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že správní orgány ani krajský soud vůbec neposoudily nejlepší zájem dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a potenciální obtížnost a případně až nemožnost uzavřít komerční zdravotní pojištění, pokud je žadatel o pojištění v nepříznivém zdravotním stavu. Také nesprávně hodnotily podklady ve správním spise týkající se ekonomické situace rodičů stěžovatele a jeho zdravotního stavu. Hodnocení těchto okolností bylo přitom podstatné pro rozhodnutí o stěžovatelově žádosti, pro výklad neurčitých právních pojmů podle § 66 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců a jeho aplikaci na konkrétní skutkový stav. Jelikož správní orgány a krajský soud některé z podstatných okolností nehodnotily vůbec a některé v rozporu se spisem, jejich rozhodnutí neobstojí.

[35] Centrálními body § 66 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců jsou neurčité právní pojmy „*humanitárních důvodů*" (charakterizovaných blíže pomocí příkladů poukazujících na typické životní situace, jež mají být za humanitární důvody považovány) a „*jiných důvodů hodných zvláštního zřetele*". Pokud je obsah jednoho z uvedených neurčitých právních pojmů naplněn, povolení k trvalému pobytu se musí vydat – zákon užívá formulace „*se vydá*", nedává tedy prostor pro správní uvážení (ten se typicky vymezuje např. slovy „*lze vydat*" či „*může se vydat*"). Pojem humanitárních důvodů vychází z pojmu lidskosti, tedy takového způsobu zacházení s lidmi, který je přiměřeně citlivý, vnímá případnou zranitelnost či bezmocnost konkrétního jednotlivce a snaží se pokud možno, není-li to nepřiměřeně složité, chránit jeho život a zdraví. Malé dítě se závažnými zdravotními obtížemi, jež lze řešit jen nákladnou zdravotní péčí, je typickým příkladem jednotlivce, který je natolik zranitelný a vyžadující zvýšenou míru péče a ochrany, že u něj budou humanitární důvody ve smyslu § 66 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců pravidelně naplněny, i když nespadají pod žádný z příkladů v tomto ustanovení výslovně zmíněných.

[36] Krajský soud i žalovaná správně uvedly, že v situaci kombinace nemožnosti uzavřít zdravotní pojištění a při současném nedostatku finančních prostředků k úhradě zdravotní péče by mohlo být nezbytné uvažovat nad přiznáním trvalého pobytu, který by stěžovateli umožnil účast na veřejném zdravotním pojištění. Bez dostatečného a správného vyhodnocení všech okolností a bez posouzení nejlepšího zájmu dítěte však nelze hodnotit výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jako dostatečný.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Zároveň Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil i rozhodnutí žalované, neboť krajský soud by neměl jinou možnost než učinit totéž. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

[38] Žalovaná v dalším řízení znovu zhodnotí, zda stěžovatelova situace spadá do rozsahu neurčitých právních pojmů *humanitární důvody* a/nebo *jiné důvody hodné zvláštního zřetele* ve smyslu § 66 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců či nikoli. Bude přitom vycházet z obsahu správního spisu, v případě potřeby stěžovatele vyzve k doplnění podkladů. Při tomto hodnocení žalovaná přihlédne zejména ke zdravotnímu stavu stěžovatele, finančním poměrům jeho rodičů či možnosti získání komerčního pojištění. Středobodem úvah žalované při tomto hodnocení musí být nejlepší zájem dítěte ve smyslu výše uvedeném. Nejvyšší správní soud však tímto nepředjímá, jak žalovaná o stěžovatelově žádosti rozhodne.

[39] S ohledem na tento procesní postup je Nejvyšší správní soud povinen rozhodnout o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. užitého ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení, neboť byl ve věci úspěšný.

[40] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovateli se skládá ze:

- soudních poplatků ve výši 3000 Kč (za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu), 1000 Kč (za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a 5000 Kč (za kasační stížnost), tedy **celkově 9000 Kč**;
- náhrady za zastupování advokátem v řízení o žalobě, a to za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby včetně návrhu přiznání odkladného účinku a v účasti při jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. S ohledem na § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu jde o 3 x 3100 Kč, tedy 9300 Kč. Dále soud přiznává náhradu za sepis návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu] ve výši 1550 Kč. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč, tedy celkově 12 050 Kč. Jelikož je stěžovatelův zástupce plátcem DPH, zvyšuje se částka o tuto daň ve výši 2531 Kč na **celkových 14 581 Kč**.
- náhrady za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti v rozsahu jednoho úkonu právní služby spočívajícího v sepisu kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3100 Kč spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč, tedy celkově 3400 Kč. I v tomto případě se částka zvyšuje o DPH ve výši 714 Kč na **celkových 4114 Kč.**

[41] Žalovaná je tedy povinna nahradit stěžovateli náklady řízení v celkové výši **27 695 Kč**, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

[42] Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl meritorně po provedení nezbytných úkonů. Proto se již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

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

V Brně dne 9. září 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu