Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.03.2019, sp. zn. 30 Cdo 2672/2018, ECLI:CZ:NS:2019:30.CDO.2672.2018.3

Číslo: 17/2020

Právní věta:

Cizinci vzniká podle § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, při splnění všech zákonem stanovených podmínek právní nárok na vydání rozhodnutí o udělení trvalého pobytu na území České republiky.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 27.03.2019

Spisová značka: 30 Cdo 2672/2018

Číslo rozhodnutí: 17

Číslo sešitu: 2

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Správní řízení, Trvalý pobyt

Předpisy: čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109/
čl. 7 odst. 3 směrnice 2003/109/
§ 13 odst. 1 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 68 odst. 1 předpisu č. 326/1999Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud k dovolání žalobkyně zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2017, sp. zn. 17 Co 249/2017, ve výroku I, pokud jím byl ohledně částky 54 000 Kč s příslušenstvím změněn rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 20. 2. 2017, sp. zn. 15 C 106/2016, a v nákladovém výroku II a věc v tomto rozsahu vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení, jinak dovolání žalobkyně odmítl.

I. Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 7 (dále jen „soud prvního stupně“) svým rozsudkem ze dne 20. 2. 2017, č. j. 15 C 106/2016-38, uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni částku 68 400 Kč s příslušenstvím (výrok I) a současně žalovanou zavázal nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 19 500 Kč (výrok II).

2. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) k odvolání žalované výše označeným rozsudkem rozhodnutí soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu o zaplacení částky 68 400 Kč s příslušenstvím

zamítl (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a žalobkyni uložil povinnost nahradit žalované náklady řízení před soudy obou stupňů v částce 900 Kč (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

3. Takto bylo rozhodnuto v řízení o žalobě, kterou se žalobkyně domáhala vůči žalované zaplacení shora uvedené částky jako náhrady škody. Tvrdila, že dne 12. 7. 2012 podala u Ministerstva vnitra žádost o povolení k trvalému pobytu, o níž mělo být rozhodnuto do 60 dnů, rozhodnutí však bylo vydáno až dne 11. 10. 2013. Zhruba po dobu 13 měsíců tak byla žalobkyně připravena o status trvalého pobytu a o práva z něj plynoucí, jako je účast v systému veřejného zdravotního pojištění. Z téhož důvodu přičitatelnému orgánům státu si musela zakoupit na dobu od 5. 4. 2013 do 4. 4. 2014 „komerční zdravotní pojištění“ za 54 000 Kč. Současně zdůraznila, že „pojistka“ byla „vysoká“, protože kryla náklady těhotenství a porodu. Žalobkyně po narození dcery dne 26. 6. 2013 dále „zakoupila zdravotní pojištění“ nezletilé dceři na dobu jednoho roku, na což vynaložila částku dalších 14 400 Kč. Žaloba byla založena na úvaze, že žalobkyni vznikla skutečná škoda; pokud by jí totiž bylo povolení k trvalému pobytu uděleno v zákonem stanovené lhůtě, byla by i s dcerou účastnicí veřejného zdravotního pojištění a nemusela by vynaložit prostředky na zmiňované „komerční pojištění“.

4. Soud prvního stupně vycházel ze zjištění, že žalobkyně podala žádost o povolení k trvalému pobytu dne 12. 7. 2012. Dne 11. 10. 2013 vydalo Ministerstvo vnitra rozhodnutí, kterým jí bylo povolení k trvalému pobytu vydáno. Žalobkyně sama měla uzavřenou smlouvu o zdravotním pojištění na dobu od 17. 5. 2011 do 16. 7. 2013 a od 5. 4. 2013 do 4. 4. 2014. Dne 10. 6. 2013 se žalobkyni narodila dcera, v její prospěch uzavřela pojistnou smlouvu na dobu od 27. 6. 2013 do 26. 6. 2014. Uvedená skutková zjištění soud prvního stupně v rovině právního posouzení podřadil především pod ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“), s tím, že žalobkyně se domáhala náhrady škody způsobené průtahy v rámci správního řízení o vydání povolení k trvalému pobytu. O její žádosti mělo být rozhodnuto ve lhůtách podle § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které nebyly správním orgánem dodrženy. Soud prvního stupně odkázal i na znění ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a dospěl k závěru, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, v důsledku něhož žalobkyni vznikla škoda v žalobou požadované výši. Pokud by totiž správní orgán rozhodl v zákonem stanovené lhůtě, postačovalo by žalobkyni „komerční pojištění“ sjednané jen na dobu do 16. 7. 2013, aniž by jej musela uzavírat i na navazující období od 5. 4. 2013 do 4. 4. 2014. Z důvodu těhotenství a v očekávání narození dítěte musela žalobkyně uzavřít „komerční pojištění“ i pro dceru. Výrok o nákladech řízení byl soudem prvního stupně odůvodněn úspěchem žalobkyně ve věci (§ 142 odst. 1 o. s. ř.).

5. Odvolací soud k odvolání žalované svůj měnící rozsudek postavil na totožném závěru o skutkovém stavu jako soud prvního stupně, odlišně však věc posoudil po stránce právní. Zdůraznil, že byl nesprávný předpoklad žalobkyně, že jí svědčil zákonný (právní) nárok na udělení povolení k trvalému pobytu. Ústavní soud v mnoha rozhodnutích vyslovil, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (potud odvolací soud odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, a ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04, nebo nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07). Žalobkyně tudíž nemohla předpokládat, že jí povolení k pobytu bude uděleno, a jako osoba pobývající na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání byla povinna být zdravotně pojištěna, a (zdravotní) pojištění si platit. Nelze podle odvolacího soudu bez dalšího dovozovat, že by žalobkyně po udělení povolení k trvalému pobytu nemusela na zdravotní pojištění

ničeho vynakládat. Žalobkyně zdravotní pojištění sjednala dne 5. 4. 2013, resp. dne 26. 6. 2013, a to výlučně z důvodu těhotenství, očekávaného porodu a narození dcery. Až do 16. 7. 2013 byla zdravotně pojištěna na základě jiné pojistné smlouvy, za niž náhradu nežádala, nové pojištění zjevně sjednala, neboť předchozí by náklady spojené s těhotenstvím a porodem nepokryly. Za tyto skutečnosti (těhotenství a porod) ovšem stát dle zákona neodpovídá. Odvolací soud proto dospěl k závěru, že mezi nesprávným úředním postupem spočívajícím v nevydání rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu v zákonné lhůtě a tvrzenou škodou není dána příčinná souvislost. Pro absenci příčinné souvislosti odvolací soud žalobu zamítl a znovu rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů.

II.
Dovolání a vyjádření k němu

6. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně včasným dovoláním, jehož přípustnost odvozovala od znění ustanovení § 237 občanského soudního řádu, Nejvyššímu soudu přitom v rámci dovolací argumentace předestřela judikatorně podle ní dosud neřešené právní otázky:

1) zda má cizinec právní nárok na udělení trvalého pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců a

2) zda je dána příčinná souvislost mezi opožděným udělením trvalého pobytu a vynaložením nákladů na „komerční zdravotní pojistku“.

7. K prvé otázce žalobkyně argumentovala zněním ustanovení § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož se povolení k trvalému pobytu (cizinci) na jeho žádost vydá po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Při jeho aplikaci správní orgán nemá k dispozici volné uvážení. Odkazovala i na potřebu eurokonformního výkladu zákona o pobytu cizinců se směrnicí Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice č. 2003/109/ES“), kdy v ní obsažený čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 3 zakotvují právní nárok cizinci na udělení trvalého pobytu (v terminologii směrnice č. 2003/109/ES jde o nárok na „právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta“). Udělením trvalého pobytu se cizinci bez dalšího zakládá i jeho účast na tuzemském systému veřejného zdravotního pojištění [ve smyslu § 2 a 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zák. o veř. zdr. pojištění“)]. K druhé předestřené otázce žalobkyně zdůraznila, že při nezpochybněném nesprávném úředním postupu orgánů státu v rámci správního řízení byla příčinou vzniku škody v podobě nákladů na hrazení „komerčního pojištění“ okolnost, že pokud by k průtahům v rozhodování správních orgánů nedošlo, stala by se automaticky účastnicí veřejného zdravotního pojištění, přičemž z tohoto veřejného zdravotního pojištění by byly hrazeny i náklady spojené s těhotenstvím a porodem. Právě v důsledku průtahů nemohla žalobkyně výhod veřejného zdravotního pojištění využít a současně byla povinna si zajistit nákladnější „komerční pojištění“. Přitom měla po celou dobu průtahů ekonomickou i psychologickou potřebu být dostatečně pojištěna a zákon o pobytu cizinců ji povinnost pojistit se výslovně ukládal. To samozřejmě i v době, kdy nebýt průtahů, mohla již využívat výhod veřejného zdravotního pojištění. Co do výkladu pojmu příčinná souvislost žalobkyně odkázala, stejně jako odvolací soud, na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 190/2013, přičemž z jeho závěrů oproti odvolacímu soudu dovozovala, že nebylo její svobodnou volbou, zda v době průtahů před správním orgánem „komerční pojištění“ uzavř, či nikoliv. Odvolacím soudem zdůrazňovaná okolnost, že orgány státu nemohly předvídat, že žalobkyně otěhotní, nepřetrhuje podle žalobkyně příčinnou souvislost. Nastolí-li škůdce protiprávní stav, je odpovědný za veškerou předvídatelnou škodu. Orgány státu nemohly podle žalobkyně rozhodně spoléhat na to, že žalobkyně bude s těhotenstvím a slehnutím vyčkávat až do doby, než jí se značným zpožděním bude v její žádosti o udělení trvalého pobytu vyhověno.

8. Žalovaná vyvracela důvody podaného dovolání, namítala přitom, že zákon o pobytu cizinců nezakotvuje právní nárok na vydání povolení k trvalému pobytu cizinci na území České republiky, pouze stanoví možnost takový status osoby získat. V případech, kdy zmíněný vztah nevzniká ex lege, ale až na základě příslušného autoritativního rozhodnutí státního orgánu, má stát nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě trvalý pobyt udělí, či nikoliv, potud odkázala též na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2928/2016. Rovněž v otázce nesplnění podmínky příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a tvrzenou škodou se odvolací soud podle mínění žalované neodchýlil od judikatury Nejvyššího soudu reprezentované rozsudky sp. zn. 30 Cdo 190/2013, 30 Cdo 840/2014 nebo 23 Cdo 1853/2010. Správní orgán nemohl ovlivnit rozhodnutí žalobkyně otěhotnět a v důsledku toho si zajistit zdravotní pojištění, jež by pokrylo zdravotní riziko porodu a následnou péči o dítě. Žalovaná proto navrhovala, aby Nejvyšší soud podané dovolání buď odmítl, nebo zamítl.

III.
Přípustnost dovolání

9. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2014 do 29. 9. 2017 (viz čl. II bod 2 zákona č. 296/2017 Sb. a čl. II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

10. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínek vymezených v ustanovení § 241 odst. 1 a 4 o. s. ř.

11. Podle § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. dovolání podle § 237 o. s. ř. není přípustné proti rozsudkům a usnesením, v nichž dovoláním napadeným výrokem bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 50 000 Kč, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv a o pracovněprávní vztahy; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží.

12. V případě řízení, jehož předmětem je částka skládající se z několika samostatných nároků odvíjejících se od odlišného skutkového základu, má rozhodnutí o každém z těchto nároků charakter samostatného výroku a přípustnost dovolání je třeba zkoumat ve vztahu ke každému z těchto nároků samostatně, a to bez ohledu na to, že tyto nároky byly uplatněny v jednom řízení a že o nich bylo rozhodnuto jedním výrokem (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 32 Odo 747/2002, proti němuž podanou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 537/03, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3157/2009, proti němuž podanou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 2496/11).

13. V projednávané věci rozhodl odvolací soud výrokem I svého rozsudku o částce 68 400 Kč, jež se ovšem skládala z náhrady škody vzniklé úhradou „komerčního pojištění“ pro žalobkyni v částce 54 000 Kč, k níž došlo dne 4. 4. 2013, a náhradou škody, jež měla mít spojitost s „komerčním pojištěním“ pro nezletilou dceru žalobkyně, za níž žalobkyně uhradila částku 14 400 Kč dne 26. 6. 2014. Jde tak o dva samostatné nároky na náhradu škody vztahující se ke komplexnímu zdravotnímu pojištění dvou odlišných osob. Z uvedeného plyne, že ve vztahu k požadavku na úhradu částky 14 400 Kč není dovolání objektivně přípustné; Nejvyšší soud proto v tomu odpovídajícím rozsahu dovolání odmítl dle § 243c odst. 1 o. s. ř. a dále se zabýval přípustností dovolání toliko ve vztahu k částce 54 000 Kč.

14. Jelikož u obou nosných námitek žalobkyně ve svém dovolání vymezila, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání a dovolání v této části obsahuje všechny předepsané obsahové náležitosti vyžadované zákonem, Nejvyšší soud se zabýval v rozsahu výše uvedeném jeho přípustností.

15. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští. Podle § 237 o. s. ř., není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

16. Nejvyšší soud již v rozsudku ze dne 8. 12. 1997, sp. zn. 3 Cdon 1374/96, uvedl, že jestliže odvolací soud závěr o nedůvodnosti uplatněného nároku založil současně na dvou na sobě nezávislých důvodech, pak sama okolnost, že jeden z nich neobstojí, nemůže mít na správnost tohoto závěru vliv, jestliže obstojí důvod druhý. To platí i tehdy, nemohl-li být druhý důvod podroben dovolacímu přezkumu proto, že nebyl dovoláním dotčen.

17. Rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na závěru, že mezi nesprávným úředním postupem v podobě průtahů ve správním řízení a tvrzenou škodou není dána příčinná souvislost a současně odpovědnost státu za škodu má být, rovněž pro chybějící příčinný vztah, vyloučena z důvodu, že na vydání povolení k trvalému pobytu nebyl dán právní nárok. Odvolací soud tedy spatřoval dva relativně samostatné důvody, které ve výsledku příčinnou souvislost měly vyloučit. Podané dovolání žalobkyně přitom relevantně zpochybňuje oba důvody, na nichž odvolací soud založil své zamítavé rozhodnutí.

IV.
Důvodnost dovolání

18. Dovolání lze ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. podat jen z důvodu nesprávného právního posouzení věci.

19. Dovolací soud ve vztahu k oběma předestřeným otázkám shledal, že dovolání je nejen přípustné, ale i důvodné.

20. Je-li dovolání již jinak přípustné, je povinností Nejvyššího soudu přihlédnout ve smyslu § 242 odst. 3 věty druhé o. s. ř. též k jiným vadám řízení, jež mohly mít vliv na věcnou správnost přezkoumávaného rozhodnutí. Takové vady žalobkyně netvrdila a Nejvyšší soud je z obsahu spisu nezjistil.

21. Žalobkyně v prvé řadě namítala, že na udělení trvalého pobytu jí vznikl právní nárok. Předpokladem vzniku objektivní odpovědnosti státu za škodu, jíž se nelze zprostit (§ 2 OdpŠk), je současné splnění tří podmínek: 1. nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím (nesprávným úředním postupem) a vznikem škody (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 5103/2009, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. I. ÚS 2335/11). Odvolací soud v projednávané věci vyloučil existenci příčinné souvislosti především z důvodu, že na vydání příznivého rozhodnutí o podané žádosti nevznikl podle něj žalobkyni právní nárok, a proto nemohla spoléhat na to, že jí povolení k trvalému pobytu uděleno bude.

22. Podle § 65 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že cizinec je oprávněn pobývat na území v rámci trvalého pobytu na základě povolení k trvalému pobytu.

23. Podle § 68 odst. 1 téhož zákona povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.

24. Ustanovení § 75 odst. 1 písm. a) až h), odst. 2 písm. a) až f) téhož zákona obsahuje taxativní výčet důvodů, pro něž Ministerstvo vnitra žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, žádná z tam uvedených překážek pro zamítnutí vydání povolení k trvalému pobytu však není spojena s diskrečním oprávněním správního orgánu; zamítnutí žádosti tedy nezávisí na pouhém uvážení orgánu veřejné moci.

25. V souvislosti s výkladem citovaných ustanovení Nejvyšší soud připomíná, že § 68 zákona o pobytu cizinců je transpozicí čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES, v němž se v odst. 1 uvádí: Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.

26. Česká republika v rámci transpozice směrnice č. 2003/109/ES provázala rozhodování o trvalém pobytu dle tehdejšího § 67 (po novele až do současnosti jde o § 68) zákona o pobytu cizinců, který zároveň novelizovala dle požadavků této směrnice s nově zavedeným institutem „právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území“ (srov. k tomu § 83 až 85 zákona o pobytu cizinců), o čemž svědčí nejen uvozovací věta § 83 odst. 1 téhož zákona, nýbrž i skutečnost, že dle § 85 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že „[p]latnost rozhodnutí o přiznání právního postavení rezidenta na území zaniká zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu“. Tím, že zákonodárce tyto dva instituty provázal, musí být i samotné řízení o trvalém pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců vedeno v souladu s požadavky směrnice č. 2003/109/ES (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 9 Azs 95/2016). Otázkou, zda na vydání povolení k trvalému pobytu vzniká (při splnění zákonem předjímaných podmínek) právní nárok, či nikoliv, se explicitně zabýval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2018, sp. zn. 7 Azs 351/2017. Podle jeho závěrů ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců musí být vykládáno tak, aby nebyla narušena možnost integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají na území České republiky trvale a chtějí se začlenit do společnosti. Nejvyšší správní soud tehdy zdůraznil, že při splnění všech hmotněprávních a procesních podmínek vzniká žadateli právní nárok na udělení postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (povolení k trvalému pobytu). Ke stejnému závěru o vzniku právního nároku dospěl Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozsudku ze dne 12. 1. 2017, sp. zn. 5 Azs 234/2016.

27. Nejvyšší soud plně sdílí shora předestřené závěry Nejvyššího správního soudu k dané problematice s tím, že vychází rovněž ze závěrů rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 26. 4. 2012, ve věci C-508/10, Evropská komise proti Nizozemskému království, body 66 a 68, podle něhož „pokud státní příslušníci třetích zemí splní podmínky a dodrží postupy upravené v této směrnici, mají nárok na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jakož i další práva, která vyplývají z přiznání tohoto právního postavení“.

28. Nejvyšší soud rovněž nemohl přehlédnout, že směrnice č. 2003/109/ES členským státům jednoznačně a s dostatečnou přesností a určitostí ukládá, aby při splnění jí stanovených požadavků dosáhly výsledku spočívajícího v právním nároku na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (k účinkům směrnic srovnej rozsudek SDEU ze dne 24. 1. 2012, ve věci C-282/10, Maribel Dominguez proti Centre informatique du Centre Ouest Atlantique a Préfet de la région Centre, body 34-35). Lze přitom argumentovat i gramatickým výkladem české jazykové mutace směrnice č. 2003/109/ES, která v čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 3 používá pojmů „státy přiznají“ a „přizná dotčený členský stát“, což ve výsledku implikuje, že státy nemají dále prostor, poté, co byly splněny určené podmínky, pro volnou úvahu v rozhodování pro přiznání nebo nepřiznání daného právního postavení.

29. Závěr o vzniku právního nároku na vydání povolení k trvalému pobytu za splnění zákonem vymezených podmínek, zejména časové podmínky, kdy se cizinec na území daného státu musí

oprávněně zdržovat na základě nepřetržitého přechodného pobytu po dobu předem stanovenou, nepřímo vyplývá podle Nejvyššího soudu nakonec i z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 161/2006 Sb., kterým byl novelizován § 87g zákona o pobytu cizinců. V důvodové zprávě předkladatel zákona uvedl, že: „[N]ově se v souladu se směrnicí Rady 2004/38/ES upravuje oblast povolování trvalých pobytů občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků na území. (…) ‚Povolení k trvalému pobytu' je pouze terminus technicus – jeho získání nepodléhá správnímu uvážení a nepředstavuje povolovací režim." Současně totiž platí, že jakkoliv podmínky pro udělení trvalého pobytu jsou u občanů Evropské unie méně přísné nežli u ostatních cizinců, je vlastní konstrukce vydávání povolení k pobytu srovnatelná.

30. K rozhodnutím Ústavního soudu, na jejichž závěrech vybudoval své úvahy odvolací soud, je třeba nejprve uvést, že usnesení Ústavního soudu (byť by byla vydána jeho plénem) nejsou vybavena tzv. všeobecnou precedenční závazností ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky (k tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 29 Cdo 1301/2013, uveřejněné pod číslem 99/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 15. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2943/13).

31. Dále je nezbytné poukázat na potřebu důsledného terminologického odlišení pojmů trvalý pobyt na území státu (resp. postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta) na straně jedné a přechodný pobyt, kam spadá kupříkladu i přechodný pobyt na krátkodobá víza, dlouhodobá víza či povolení k dlouhodobému pobytu, na straně druhé. Ústavní soud setrvale dovozuje, že neexistuje ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky. Nicméně činí tak výlučně jen v souvislosti s problematikou přechodného pobytu ve smyslu hlavy III zákona o pobytu cizinců, nikoliv ve vztahu k obsahově zcela odlišnému institutu trvalého pobytu, systematicky zařazeného do hlavy IV zákona o pobytu cizinců. Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04, se týkalo žádosti cizince o prodloužení doby platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. Stejným způsobem rozhodl Ústavní soud i v usnesení ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, v usnesení ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. IV. ÚS 85/04, nebo v usnesení ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 99/04. V usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 2336/10, zaujal obdobné závěry, vážící se k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Odvolacím soudem odkazovaný nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, se pak týkal soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění. Závěry uvedených rozhodnutí Ústavního soudu proto nelze s úspěchem promítnout do rozhodování správních orgánů o trvalém pobytu.

32. Poukazovala-li žalovaná na závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2928/2016, uveřejněného pod číslem 42/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, pak v něm se Nejvyšší soud primárně zabýval (s negativním závěrem) otázkou, zda na řízení o udělení trvalého pobytu dopadá čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). V té souvislosti pak v odůvodnění svého rozsudku toliko rekapituloval, že Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP") se ve své rozhodovací praxi již zabýval otázkou, zda ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá na řízení o udělení povolení k trvalému pobytu, přičemž dospěl k závěru, že udělení povolení k trvalému pobytu je v diskreci veřejné moci konkrétního státu, tudíž v daném řízení nemůže být zasaženo do žádného soukromého práva ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. rozhodnutí komise ESLP ze dne 11. 5. 1994, ve věci B. H., T. H., R. H. a R. H. proti Švýcarsku, stížnost č. 23810/94, nebo rozhodnutí komise ESLP ze dne 19. 3. 1981, ve věci Omkarananda a Divine Light Zentrum proti Švýcarsku, stížnost č. 8118/77). Tím se však Nejvyšší soud vůči dané otázce existence právního nároku na udělení trvalého pobytu sám nikterak nevymezil. Nelze totiž přehlédnout, že uvedená a Nejvyšším soudem toliko reprodukovaná rozhodnutí ESLP byla vydána ještě předtím, než nabyla účinnosti směrnice č. 2003/109/ES (23. 1. 2004), resp. než uplynula jednotlivým členským státům Evropské unie lhůta pro její náležitou transpozici (23. 1. 2006). Přijetím směrnice č. 2003/109/ES a novelizací zákona o pobytu cizinců tak byla nově nastolena situace, kdy Česká

republika, nad rámec čl. 6 Úmluvy, založila cizincům, za blíže stanovených podmínek, právní nárok na udělení trvalého pobytu. Nejvyšší soud je toho názoru, že v posuzované věci je třeba respektovat požadavek na eurokonformní výklad při aplikaci zákona o pobytu cizinců ve smyslu směrnice č. 2003/109/ES a judikatury SDEU v těchto věcech. Eurokonformní výklad vychází z toho, že unijní právo a judikatura SDEU slouží jako vodítko pro výklad národního práva, pokud bylo vykládané ustanovení přijato za účelem sbližování českého práva s právem unijním (viz i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 23 Cdo 4407/2011). Pokud je tedy možný výklad ustanovení, který je v souladu s tím, co stanoví evropské právo, upřednostní se tento (tzv. eurokonformní) výklad.

33. Lze proto ve sledovaných souvislostech shrnout, že i když na udělení některé z forem přechodného (dlouhodobého) pobytu není právní nárok, pak za situace, kdy příslušné orgány České republiky udělily na základě vlastního uvážení cizinci oprávnění k přechodnému (dlouhodobému) pobytu, pak při splnění zákonných podmínek (např. nepřetržitého oprávněného pobytu cizince po určenou dobu na území České republiky) na udělení oprávnění k trvalému pobytu již cizinci právní nárok vzniká.

34. Z uvedeného vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců spojeného s přiznáním právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území podle § 83 odst. 1 téhož zákona není tzv. úvahovým rozhodnutím a při splnění předem určených podmínek vzniká žadateli na jeho vydání právní nárok. Jinými slovy řečeno žalobkyně mohla důvodně spoléhat na to, že správní orgán o jí podané žádosti rozhodne v zákonem k tomu určené lhůtě. Dospěl-li odvolací soud k jinému závěru, nelze mít jím učiněné právní posouzení za správné.

35. Nejvyšší soud dále řešil navazující otázku odvolacím soudem dovozované absence příčinné souvislosti mezi nezpochybňovaným nesprávným úředním postupem představovaným opožděným vydáním správního rozhodnutí a tvrzeně vzniklou škodou (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 2101/2005, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 1775/08). Podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk je nesprávným úředním postupem porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené. Porušení této povinnosti je proto (podle zákona č. 82/1998 Sb.) nesprávným úředním postupem vždy a může vést ke vzniku škody. Obecně sice platí, že je na poškozeném, aby prokázal existenci příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem spočívajícím v opožděném vydání správního rozhodnutí a jím tvrzenou újmou. Z uvedeného však existuje výjimka v případě žaloby požadující náhradu škody v důsledku nevydání rozhodnutí, na jehož vydání měl poškozený podle svých tvrzení právní nárok. Judikatura Nejvyššího soudu k tomu v poměrech žaloby na náhradu ušlého zisku uvedla, že v takovém případě je na poškozeném, aby prokázal splnění podmínek pro vydání rozhodnutí v určité lhůtě, neboť je-li vydání úředního povolení pro výkon určité činnosti součástí obvyklého běhu věcí, je jeho nevydání v zákonem stanovené lhůtě příčinou ztráty zisku ušlého tím, že poškozený nemohl činnost, pro niž o povolení žádal, realizovat (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2179/2013, uveřejněný pod číslem 20/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1365/16). Uvedené závěry lze přiměřeně vztáhnout i do poměrů projednávané věci, v níž se správní orgány dopustily nesprávného úředního postupu v podobě průtahů a žalobkyně se (namísto ušlého zisku) domáhá náhrady faktické škody, vzniklé jí tím, že v době existujících průtahů musela vynaložit (vyšší) náklady na úhradu cestovního zdravotního pojištění.

36. Jestliže se v řízení o náhradu škody zjišťuje, zda nesprávný úřední postup státu a vzniklá škoda na straně poškozeného jsou ve vzájemném poměru příčiny a následku, je otázka existence příčinné souvislosti otázkou skutkovou (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 25 Cdo 915/2005). Právní

posouzení příčinné souvislosti pak spočívá ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována, případně zda a jaké okolnosti jsou způsobilé tento vztah vyloučit (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3334/2006). Žalobkyní namítané posouzení otázky, vytýkající odvolacímu soudu, že shledal absenci příčinné souvislosti v dané věci, přihlíželje přitom k právně nerozhodným okolnostem, tak ve sledovaných souvislostech představuje onen přípustný dovolací důvod nesprávného právního posouzení (§ 241a odst. 1 o. s. ř.).

37. O vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda následkem nezákonného rozhodnutí státu nebo nesprávného úředního postupu jeho orgánů, a to tehdy, je-li takové jednání a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, tudíž je-li doloženo, že nebýt nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, ke škodě by nedošlo (conditio sine qua non). Podle teorie adekvátní příčinné souvislosti je příčinná souvislost s nesprávným úředním postupem soudu nebo příčina jiná, dána tehdy, jestliže je škoda podle obecné povahy, obvyklého chodu věcí a zkušeností adekvátním důsledkem protiprávního úkonu nebo škodní události. Současně se musí prokázat, že škoda by nebyla nastala bez této příčiny (srov. rozsudek Nejvyššího soudu, ze dne 15. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1181/2015). Právně relevantními příčinami nejsou kterékoli faktické příčiny, sebevíce vzdálené od škodního následku, nýbrž je třeba vyčlenit (izolovat) jen ty příčiny, s nimiž právo spojuje vznik odpovědnosti (tzv. umělá izolace jevů), které jsou pro způsobení následku významné (tzv. gradace příčinné souvislosti) a které podle obvyklého chodu věcí i podle obecné zkušenosti mají zpravidla (typicky) za následek způsobení určité škody (právě proto se hovoří o tzv. adekvátní příčinné souvislosti).

38. Podle § 180j odst. 1 a 4 zákona o pobytu cizinců platí, že dokladem o cestovním zdravotním pojištění při pobytu nad 90 dnů se pro účely tohoto zákona rozumí doklad, kterým cizinec prokazuje pojištění kryjící náklady, které je povinen uhradit po dobu svého pobytu na území v případě poskytnutí nutné a neodkladné zdravotní péče, včetně nákladů spojených s převozem nebo v případě jeho úmrtí spojených s převozem jeho tělesných ostatků do státu, jehož cestovní doklad vlastní, popřípadě do jiného státu, ve kterém má povolen pobyt. Výše sjednaného limitu pojistného plnění na jednu pojistnou událost činí nejméně 60 000 EUR, a to bez spoluúčasti pojištěného na výše uvedených nákladech (odst. 1). Doklad o cestovním zdravotním pojištění podle odstavce 1 se od cizince nevyžaduje, je-li zdravotně pojištěn podle zvláštního právního předpisu (jímž je míněn zákon o veřejném zdravotním pojištění), jsou-li náklady spojené s poskytnutím zdravotních služeb hrazeny na základě mezinárodní smlouvy, nebo pokud cizinec prokáže, že jsou tyto služby hrazeny jiným způsobem (odst. 4) v zákoně dále popsaným (což ovšem není případ projednávané věci).

39. Z § 3 odst. 1 písm. c) zák. o veř. zdr. pojištění plyne, že (tzv. „zákonné“ či „veřejné“) zdravotní pojištění vzniká dnem získání trvalého pobytu na území České republiky.

40. Z textu uvedených ustanovení je zřejmé, že žalobkyně byla povinna na základě zákona již z důvodu svého dlouhodobého pobytu na území České republiky mít na svůj náklad sjednáno cestovní zdravotní pojištění (slovy žalobkyně „komerční pojištění“), a to zcela bez ohledu na její tehdejší zdravotní stav, včetně případného očekávaného těhotenství a porodu. Těhotenství ani porod tak pojmově nemohly být právně relevantní příčinou uzavření smlouvy o cestovním zdravotním pojištění (nikoliv, jak uvádí žalobkyně, „pojistky“, což je pouhé písemné potvrzení pojistitele o uzavření pojistné smlouvy). Pokud by správní orgán rozhodl o vydání povolení k trvalému pobytu v zákonem určené lhůtě, stala by se žalobkyně bez dalšího, tzv. ze zákona, účastnicí veřejného zdravotního pojištění s čímž by se pojila povinnost platit pojistné (jen) za podmínek uvedených v § 4 písm. a) a § 5 zák. o veř. zdr. pojištění.

41. Za škodu se v právní teorii i praxi považuje újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi. Skutečnou škodou je nastalé zmenšení (úbytek) majetku poškozeného; představuje vlastně majetkové hodnoty potřebné k uvedení

v předešlý stav, popř. k vyvážení důsledků plynoucích z toho, že nedošlo k uvedení v předešlý stav (srov. např. stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, uveřejněné pod č. 55/1971 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek).

42. Žalobkyně tvrdí, že pojistné podle zákona o veř. zdr. pojištění by bylo buď výrazně nižší, než jí uhrazené cestovní („komerční“) zdravotní pojištění, popř. že v určitém období by nemusela hradit na pojistném v systému veřejného zdravotního pojištění ničeho, neboť plátcem pojistného by byl po dobu, po kterou byla na mateřské či rodičovské dovolené, podle § 7 písm. d) zákona o veř. zdr. pojištění, stát. Z hlediska obvyklého chodu věcí mohla žalobkyně spoléhat na to, že správní orgán bude v řízení postupovat bez průtahů a že rozhodnutí, na jehož vydání jí vznikl právní nárok, vydá nejpozději v zákonem určené lhůtě. Lze předpokládat, že žalobkyně se hodlala chovat hospodárně, proto by sama hradila nákladnější cestovní („komerční“) zdravotní pojištění jen do doby, než se stala (měla stát) v důsledku včasného vydání rozhodnutí o udělení trvalého pobytu účastnicí veřejného zdravotního pojištění s nižším pojistným, popř. by pojistné za ni hradil stát. Pro žalobkyni preferovanou příznivější účast v systému veřejného zdravotního pojištění svědčí vedle nižšího pojistného i okolnost, že kryje, oproti smluvnímu pojištění, větší množství rizik a současně v zásadě nijak nelimituje výši pojistného plnění. Vycházel-li odvolací soud z odlišného názoru a za právně relevantní příčinu sjednání cestovního pojištění označil „těhotenství, porod a narození dcery“, pak jeho právní posouzení příčinné souvislosti správné nebylo.

43. Nejvyšší soud proto postupoval podle § 243e odst. 1 o. s. ř. a rozsudek odvolacího soudu částečně zrušil, jinak ohledně částky 14 400 Kč dovolání jako nepřípustné dle § 243c odst. 1 o. s. ř. odmítl.

44. Na odvolacím soudu nyní bude, aby se zabýval splněním dalších předpokladů odpovědnosti za škodu, zejména zda a případně v jaké výši žalobkyni škoda reprezentovaná možným rozdílem mezi obvyklými (přiměřenými) náklady na cestovní zdravotní pojištění a výší veřejného zdravotního pojištění v rozhodné době vznikla, zohlední přitom i náklady, které by žalobkyně (případně) na úhradu veřejného zdravotního pojištění tak či onak vynaložila, a to i kdyby k nesprávnému úřednímu postupu ze strany správního orgánu nedošlo.

45. Právní názor Nejvyššího soudu je pro soudy v dalším řízení závazný ve smyslu ustanovení § 243g odst. 1 části věty první za středníkem o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 226 o. s. ř.