

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **A. A.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2018, čj. 55 A 23/2018-16,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně se domáhala ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného. Dožadovala se, aby krajský soud určil, že žalovaný nezákonně omezil úřední hodiny ve dnech 27. 12. a 28. 12. 2017 na pracovišti v Mladé Boleslavi, následkem čehož nemohla jako „neobjednaná klientka“ osobně podat žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na tomto pracovišti v těchto dnech. Vedle toho za nezákonný zásah považovala také postup žalovaného, který ji dne 2. 1. 2018 vrátil její žádost o povolení k přechodnému pobytu, kterou téhož dne u žalovaného osobně podala.

[2] Krajský soud nepovažoval žalobkyní označený postup žalovaného za nezákonný a shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Dle něj vymezení úředních hodin nelze bez dalšího považovat za nezákonný zásah. V tomto případě nebylo omezení úředních hodin nepředvídatelné; žalovaný jej dlouhodobě avizoval. Žalobkyně dále – ani na výzvu soudu – nijak neprokázala tvrzení, že se dne 27. 12. 2017 a posléze dne 2. 1. 2018 na uvedené pracoviště žalovaného dostavila a zde jí nebylo umožněno podat žádost.

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně upozorňuje, že v období mezi jejím vstupem na území EU a uplynutím dvanáctidenního víza mohla žádost o povolení pobytu podat jen ve dnech 27. 12. a 28. 12. 2018, které byly úředními dny pro veřejnost. V kasační stížnosti namítá, že uzavření pracoviště v těchto dnech bylo pro ni nepředvídatelné a znemožnilo jí uplatnit její procesní práva. Má za to, že informace o omezení úředních hodin sporného pracoviště nebyla dostatečně zveřejněna a nefungovalo ani telefonní číslo, které bylo spolu s informací o uzavření pracoviště uveřejněno na vstupních dveřích pracoviště. Upozorňuje, že neměla povinnost kontrolovat veškeré komunikační kanály, tj. včetně internetových stránek žalovaného, aby zjistila, zda je konkrétní pracoviště v pracovní den otevřeno. Odkazuje také na směrnici 2004/38/ES[1], která stanoví řadu formalit pro žadatele o povolení k pobytu. Tato směrnice nevyžaduje, aby žadatel kontroloval úřední hodiny a webové stránky žalovaného, zda neobsahují informaci, že je činnost správního orgánu v běžných pracovních dnech nějakým způsobem omezena. Uzavření pracoviště dále považuje za libovůli, neboť přístup k správnímu orgánu nelze omezit, jen protože více pracovníků žalovaného najednou čerpá dovolenou. Domáhá se ochrany legitimního očekávání, že úřední hodiny budou stabilní a nebudou se měnit *ad hoc* v závislosti na tom, jak si pracovníci vybírají dovolenou. Stěžovatelka zpochybňuje také závěr soudu, že měla možnost žádost podat na jiném pracovišti žalovaného, nebo to, že mohla získat přímé telefonní číslo na pracoviště žalovaného v Mladé Boleslavi. Jelikož zákon vyžaduje osobní podání žádosti, ani se nepokoušela žádost posílat poštou. Jde-li o závěr soudu o tom, že neunesla důkazní břemeno co do podání žádosti dne 2. 1. 2018, obhajuje se tím, že i žalovaný ve vyjádření k žalobě potvrdil, že ji žádost tohoto dne vrátil.

[4] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl. Ve vyjádření uvedl, že zveřejnění informace o omezení úředních hodin pracoviště na úřední desce by stěžovatelku o této skutečnosti neinformovalo lépe, než její vyvěšení na webových stránkách. Krajský soud stěžovatelku informoval o alternativách, které k podání žádosti mohla zvolit. Tato část odůvodnění má dle něj doplňující, nikoliv klíčový význam. Není dále podstatné, zda stěžovatelka podala žádost již dne 2. 1. 2018 a ta jí byla vrácena, anebo až dne 3. 1. 2018. Jak již správní orgán uvedl ve vyjádření k žalobě, i v případě podání ze dne 2. 1. 2018 by správní orgán postupoval obdobným způsobem jako v případě podání ze dne 3. 1. 2018.

[5] Stěžovatelka v replice argumentuje, že k správnímu orgánu musí mít přístup kdykoliv v jeho pracovní době, a nikoliv pouze v úředních hodinách. Žalovaný jí měl umožnit podat žádost i jako neobjednané klientce. Úřední hodiny jako takové upravuje usnesení vlády č. 595/1995[2] a nikoliv zákon. Omezení úředních hodin na základě tohoto

---

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHSText s významem pro EHP. Úř. věst. L 158, 30. 4. 2004, s. 77-123 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV) a zvláštní vydání v českém jazyce pak: Kapitola 05 Svazek 005 s. 46 – 61.

[2] Usnesení vlády ČR ze dne 25. října 1995 č. 595 + P o katalogu opatření ke zjednodušení a zlepšení výkonu státní správy ve vztahu k občanům [online]. Dostupné z: https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C9E856A86E831CC2C12571B6006CD030.

pokračování

usnesení postrádá zákonné zmocnění a je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dále stěžovatelka upozorňuje, že zmíněné usnesení vlády není závazné pro třetí osoby, ale pouze pro jeho adresáty, tj. orgány veřejné správy. Stěžovatelka konečně upozorňuje, že podání žádosti nelze považovat za „styk státní správy s veřejností“, který by mohl probíhat pouze v úředních hodinách. Dle ní jde o realizaci základního práva. Z předpisů upravujících archivní a spisovou službu je možno dovodit, že orgány veřejné moci jsou povinny přijímat v podatelně podání kdykoliv v pracovní době, a to bez omezení plynoucí z úředních hodin.

[6] NSS zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Správní spis zachycuje projednání stěžovatelčiny žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, kterou žalovaný přijal dne 3. 1. 2018. Z kopií pasu stěžovatelky plyne, že jí bylo uděleno krátkodobé schengenské vízum, které ji opravňovalo k jednorázovému vstupu v období od 19. 12. 2017 do 14. 1. 2018 v délce trvání 12 dnů. Stěžovatelka překročila hranice schengenského prostoru dne 21. 12. 2017 na letišti v italských Benátkách. Ve spisu je dále založeno čestné prohlášení stěžovatelky a jejího partnera (občan České republiky), že mají spolu přibližně od září 2017 vztah obdobný vztahu manželskému a že žijí ve společné domácnosti; a též potvrzení o zajištění ubytování a smlouva o zdravotním pojištění (obě z 27. 12. 2017). Ve spisu je též potvrzení o tom, že dne 2. 1. 2018 bylo se stěžovatelkou zahájeno řízení ve věci správního vyhoštění. Žalovaný pak usnesením ze dne 3. 1. 2018 zastavil řízení o její žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU podané téhož dne [§ 169r odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR], jelikož stěžovatelka svou žádost podala v době, kdy nebyla oprávněna k pobytu na území České republiky. Její schengenské vízum vypršelo uplynutím 12 dnů od vstupu do schengenského prostoru, tj. dne 1. 1. 2018. Stěžovatelka se odvolala, avšak rozhodnutím ze dne 14. 2. 2018 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců její odvolání zamítla. Dle ní stěžovatelka neprokázala, že by se skutečně dostavila dne 27. 12. 2017 na pracoviště žalovaného. Dále nelze dávat žalovanému za vinu, že se neseznámila s upozorněním na omezení úředních hodin, které bylo v předstihu zveřejněno, a dostavila se v době vyhrazené pro objednané osoby.

[9] Součástí správního spisu je dále dotaz správního orgánu, který vede řízení o správním vyhoštění stěžovatelky – ptal se, jakým způsobem bylo omezení úředních hodin veřejnosti oznámeno. Žalovaný v odpovědi uvedl, že odpovídající informace o úředních hodinách a podmínkách odbavování klientů na pracovištích žalovaného v období mezi vánočními svátky a Novým rokem byla na webových stránkách žalovaného a rovněž fyzicky na jednotlivých pracovištích zveřejněna již ode dne 13. 11. 2017. Z této informace vyplývalo, že v době od 25. 12. do 29. 12. je pracoviště v Mladé Boleslavi otevřeno jen ve středu a čtvrtek 27. a 28. 12. 2017 v době od 8:00 do 12:00 hodin, a to pouze pro objednané

klienty. Na webových stránkách byla současně zveřejněna i informace o nefunkčnosti objednací linky, tj. telefonního čísla uvedeného na dveřích pracoviště žalovaného v Mladé Boleslavi. Podle této informace byla objednací linka pro Prahu a Středočeský kraj od 22. 12. 2017 (12:00 hodin) do 2. 1. 2018 (8:00 hodin) mimo provoz.

Nemožnost podat žádost osobně dne 27. 12. 2017

[10] Prvním tvrzeným zásahem je nemožnost podat žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU pro nezákonné omezení úředních hodin ve dnech 27. 12. a 28. 12. 2017 na pracovišti v Mladé Boleslavi.

[11] Krajský soud měl pochybnosti o tom, zda se stěžovatelka dne 27. 12. 2017 *vůbec* dostavila na pracoviště žalovaného v Mladé Boleslavi. Jádrem odůvodnění napadeného rozsudku, jak jej čte NSS, je závěr, že stěžovatelka neusnesla důkazní břemeno ve vztahu k tvrzení, že se 27. 12. 2017 pokoušela osobně podat spornou žádost (bod 24 rozsudku krajského soudu). Stěžovatelka toto sice tvrdila, avšak žalovaný její tvrzení na s. 2 vyjádření k žalobě zpochybnil. Dle žalovaného totiž o skutečnosti, že se „*žalobkyně dne 27. 12. 2017 opravdu dostavila na pracoviště žalovaného, není žádný důkaz*“. Ani listiny založeny ve správním spisu nesvědčí v prospěch tvrzení stěžovatelky. Žalovaný ostatně ve vyjádření k žalobě uvažoval, že pokud by snad stěžovatelka přítomné referentky oslovila, jistě by jí – vzhledem k její pobytové situaci – vyšly vstříc a umožnily jí podat žádost i jako „neobjednané“ klientce. Uvedl také, že dne 27. 12. 2017 bylo na sporném pracovišti odbaveno 9 objednaných klientů a dalších 5 objednaných se nedostavilo, přičemž referentky měly vyčkávat jejich příchodu až do konce běžné pracovní doby v 17:45 hod.

[12] Stěžovatelka si byla vědoma toho, že žalovaný zpochybňuje její tvrzení, že se na pracoviště skutečně dostavila. Již 28. 3. 2018 ji totiž bylo doručeno vyjádření žalovaného, přesto ve lhůtě dvou týdnů žalobní tvrzení žádnými důkazy nepodepřela.

[13] Stěžovatelka se závěrem krajského soudu o neunesení důkazního břemena nepolemizuje ani v kasační stížnosti, nijak jej nezpochybňuje. Ovšem kolem *neprokázaného* dostavení se na pracoviště žalovaného a nemožnosti podat žádost osobně dne 27. 12. 2017 točí téměř veškerou stížnostní argumentaci. Kasační stížnost *se tak míjí s podstatou rozhodovacích důvodů krajského soudu.* Postup žalovaného stěží může být nezákonným zásahem, neprokáže-li stěžovatelka ani to, že k určitému postupu ve vztahu k ní skutečně došlo. NSS v této souvislosti nemůže opomenout ani to, že na kopii sporné žádosti, která je založena ve správním spisu, je vedle původně zapsaného data 27. 12. 2017 uvedeno jako místo podepsání žádosti Praha, nikoliv Mladá Boleslav. Až posléze stěžovatelka tyto údaje škrtla a uvedla, že žádost je podaná dne 3. 1. 2018 v Mladé Boleslavi.

[14] Jde-li o polemiku s alternativami, které dle krajského soudu stěžovatelka mohla využít k včasnému podání žádosti, ani tato není důvodná. Krajský soud se totiž zabýval dostupností jiných možností jak žádost podat (viz bod 23 napadeného rozsudku) *jen nad rámec* stěžejních důvodů zamítnutí žaloby, které uvedl před tím (body 18 až 22). To ostatně plyne i z poslední věty bodu 23 napadeného rozsudku, v němž alternativní možnosti postupu (podání žádosti na jiném pracovišti žalovaného, pokusit se objednat na jiném přímém telefonním čísle, či podání žádosti poštou a následné osobní potvrzení ve

pokračování

lhůtě 5 dnů) označil za doplňující, neboť pro posouzení žaloby nebyly klíčové. Ani skutečnost, že stěžovatelka využila právní pomoci a nechala se zastoupit zástupcem, který se zabývá cizineckým právem, nebyla přičtena k její tíži. Pokud tuto úvahu krajský soud vložil do napadeného rozsudku, učinil tak rovněž v bodu 23, a to pouze pro úplnost.

Vrácení žádosti dne 2. 1. 2018

[15] Druhým tvrzeným zásahem je vrácení žádosti o povolení k přechodnému pobytu dne 2. 1. 2018.

[16] Stěžovatelka nemá pravdu, že žalovaný ve vyjádření k žalobě potvrdil, že žádost o povolení k pobytu dne 2. 1. 2018 podala. V tomto vyjádření žalovaný jen uvedl, že se stěžovatelka tohoto dne dostavila na jeho „*pracoviště v Mladé Boleslavi, avšak kontrolou jejího dokladu bylo zjištěno, že* [...] *na území pobývá neoprávněně, a z tohoto důvodu bylo kontaktováno příslušné oddělení odboru cizinecké policie, které si cizinku převzalo a zahájilo s ní správní řízení ve věci správního vyhoštění. Následně se dne 3. 1. 2018* [stěžovatelka] *opětovně dostavila na pracoviště v Mladé Boleslavi. Její žádost byla přijata a s ohledem na neoprávněné podání ve smyslu ustanovení § 169r odst. 1 písm. j)* [...] *zákona o pobytu cizinců* [...] *bylo řízení o této žádosti zastaveno*“. To, že by žalovaný potvrdil podání žádosti dne 2. 1. 2018, nelze dovodit ani z další věty téhož odstavce vyjádření, v níž vyslovil, že s ohledem „*na neoprávněný pobyt* [stěžovatelky] *na území České republiky by stejným způsobem postupoval* [...] *i v případě případného podání ze dne 2. 1. 2018*“.

[17] Stěžovatelka nepodepřela žalobní tvrzení žádným důkazem. Jelikož ani ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatelka dne 2. 1. 2018 při návštěvě pracoviště žalovaného skutečně podala žádost o povolení k pobytu, stěžovatelka – stejně jako u prvně tvrzeného zásahu – neunesla důkazní břemeno. Na tom nic nemění ani skutečnost, že dne 2. 1. 2018 bylo na podnět referentky žalovaného se stěžovatelkou zahájeno řízení o jejím správním vyhoštění. Tato skutečnost totiž neprokazuje, že by stěžovatelka skutečně žádost podala a referentka žalovaného jí tuto žádost vrátila.

[18] Pro úplnost lze snad již jen odkázat na závěry rozsudku ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 Azs 237/2016-37, č. 3595/2017 Sb. NSS, podle něhož v řízení o správním vyhoštění je třeba nelegální pobyt cizince vyvolaný nemožností podání žádosti o pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny hodnotit velmi mírně, a to i při posuzování samotné potřeby uložení správního vyhoštění.

[19] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

10 Azs 146/2018

V Brně dne 2. srpna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu