

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobců: a) **N. T. L.**, adresa neznámá, b) **V. V. T.**, c) **H. T. H. L.**, d) **H. Q. T.**, e) **T. T. H. H.**, adresa neznámá, f) **L. B. M.**, g) **P. T. T.**, adresa neznámá, h) **N. H. B.**, adresa neznámá, ch) **N. V. N.**, adresa neznámá, i) **L. V. M.**, adresa neznámá, j) **N. T. N.**, adresa neznámá, k) **P. Q. D.**, adresa neznámá, l) **N. V. H.**, adresa neznámá, m) **N. T. H.**, adresa neznámá, n) **N. T. N.**, o) **B. V.** adresa neznámá, p) **N. T. T.**, q) **N. T. N.**, adresa neznámá, r) **P. V. T.**, adresa neznámá, s) **N. V. T.**, t) **D. D. L.**, u) **V. T. A.**, v) **T. Q. S.** , w) **N. V. Q.**, x) **N. H. M. T.**, y) nezl. **M. V. T. A**, adresa neznámá, z) **D. T. M.**, adresa neznámá, aa) **P. T. T.**, adresa neznámá, bb) **V. T. T.**, cc) **L. Q. T.**, adresa neznámá, zastoupeni Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnam, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 14 A 27/2017 – 73

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce a) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobcům b) až cc) a žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobou u Městského soudu v Praze se žalobci domáhali ochrany před nezákonným zásahem, který spatřovali v tom, že žalovaný jim dne 14. 8. 2017 neumožnil vstup do svých prostor a podání žádosti o pobytové oprávnění, přestože se žalobci za účelem podání žádosti osobně dostavili v úředních hodinách.

[2] Městský soud žalobu zamítl.

[3] Odmítl námitku žalovaného, že není v dané věci pasivně legitimován, a že žalovaným by mělo být Ministerstvo zahraničních věcí. K tomu odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 1 Azs 339/2017 – 49, které se této otázce podrobně věnovalo.

[4] Ze správního spisu městský soud zjistil, že dne 10. 8. 2017 žalovaný požádal ministerstvo o dočasné uzavření konzulárního oddělení. Důvodem byla zvýšená aktivita advokátních kanceláří v předchozích dvou až třech týdnech, která vedla k podání cca 300 nových žádostí, které bylo nutno zpracovat. Náměstek ministra zahraničních věcí pro řízení sekce právní a konzulární rozhodl dne 11. 8. 2017, na základě generálního souhlasu ministra vysloveného dne 19. 3. 2017, o uzavření konzulárního oddělení na období od 14. 8. 2017 do 24. 8. 2017. Městský soud tedy posuzoval, zda bylo uzavření konzulárního oddělení velvyslanectví dne 14. 8. 2017, respektive zrušení úředních hodin v tento den, zákonné či nikoliv.

[5] Městský soud uvedl, že institut úředních hodin je obecně v souladu s právním řádem a jeho přípustnost lze dovodit z obecných zásad činnosti správních orgánů. Odkázal též na judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu, která existenci úředních hodin akceptuje.

[6] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k podávání žádostí o pobyt na zastupitelských úřadech (rozsudek ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, č. 2756/2013 Sb. NSS a rozsudek ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS) dovodil, že omezení osobního podávání žádostí, které je zákonem vyžadováno, skrze dočasné omezení, respektive zrušení úředních hodin na těchto úřadech, není *a priori* vyloučeno, ale nesmí být svévolné a musí dodržet zásadu přiměřenosti.

[7] V posuzovaném případě nepovažoval soud uzavření konzulárního úseku po dobu jedenácti dnů (devíti pracovních) v srpnu 2017 za svévolné. Jak vyplývá ze správního spisu, rozhodnutí o zrušení úředních hodin bylo přijato náměstkem ministra zahraničních věcí po předchozím generálním souhlasu ministra z důvodů momentální přetížené kapacity konzulárního úseku velvyslanectví. Podstatné také je, že toto omezení bylo sděleno na webových stránkách žalovaného. Za politováníhodnou označil soud skutečnost, že oznámení bylo vyvěšeno na webových stránkách žalovaného až dne 13. 8. 2017, tedy pouze jeden den před tím, než se žalobci dostavili na velvyslanectví, nebylo však dle soudu nepředvídatelné. Soud také považoval důvod sledovaný žalovaným v tomto případě za legitimní. Důvodem byla mimořádná zahlcenost úřadu, který potřeboval věnovat veškerou kapacitu k vyřízení dosavadních žádostí a jiných podání v zákonných lhůtách.

[8] Městský soud upozornil na to, že aby šlo o legitimní důvod omezení úředních hodin, musí se jednat o mimořádnou a tedy do určité míry nepředvídatelnou situaci, přičemž přetížení kapacity konzulárního úseku velvyslanectví v Hanoji je známo již

několik let. V nyní posuzovaném případě omezení činnosti konzulárního úřadu žalované však za legitimní akceptoval. Z předložených materiálů vyplynulo, že v létě 2017 došlo k určité eskalaci situace a zvýšenému (až trojnásobně) počtu podání. Soud proto navýšení počtu žádostí považoval za mimořádné.

[9] Soud uzavřel, že omezení spočívající v uzavření konzulátu na devět pracovních dní nelze považovat v případě žalobců za nepřiměřené. Vzal v potaz, že doba omezení byla na počátku jasně stanovena a oznámena. Dobu devíti pracovních dnů shledal soud odpovídající počtu došlých podání (cca 300), které bylo třeba zpracovat. Vzhledem k povaze úkonu, který žalobci mínili na úřadě učinit (podání žádosti o dlouhodobý pobyt v Česku), není doba deseti dnů, o kterou fakticky mohlo být vyřízení jejich žádosti opožděno, velkým zásahem do jejich práv. V případě dlouhodobého pobytu se zpravidla nejedná o nějakou momentální naléhavou nutnost návštěvy České republiky. Žalobci ani nic takového netvrdili. Přijímání žádostí o krátkodobé vízum přerušeno nebylo. Soud závěrem upozornil též na skutečnost, že žalobci své žádosti podali písemně již dne 14. 8. 2017. Jejich žádosti byly tedy přijaty k posouzení, byť je nemohli podat osobně.

[10] Závěrem soud doplnil, že tento případ je nutno odlišit od případů, kdy se žadatelé na úřad dostavili v úředních hodinách. V nyní posuzovaném případě se totiž žalobci domáhali vstupu mimo úřední hodiny, které byly v konkrétní den zrušeny.

II. Kasační stížnost

[11] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce a) [stěžovatel] kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Dle stěžovatele nic nenasvědčovalo tomu, že soud bude zrušení úředních hodin považovat za zákonné. Soud ani při ústním jednání neupozornil žalobce na odlišnost svého právního názoru tak, aby žalobci mohli účinně uplatnit svá práva a přizpůsobit svou argumentaci právnímu názoru soudu. Dle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 118a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), je přitom předseda senátu povinen účastníka řízení poučit o možnosti jiného právního posouzení věci. Stěžovatel tedy namítá, že toto nepoučení mělo za následek vydání nepředvídatelného rozhodnutí.

[13] Dále stěžovatel namítá, že tzv. úřední hodiny nejsou upraveny v zákoně, ale pouze v usnesení vlády č. 595/1995. Dle stěžovatele je v rozporu s požadavky čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy, aby žalovaný státní moc uplatňoval na základě usnesení vlády a bez zákonného zmocnění omezoval žalobce úředními hodinami, respektive zrušením úředních hodin na dobu celých 11 dní. Zrušením úředních hodin na 11 dní, je pak dle stěžovatele omezeno, resp. popřeno jeho právo dle čl. 2 odst. 4 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, tedy učinit svoje podání kdykoliv v pracovní době orgánu veřejné moci. S odkazem na čl. 36 Listiny stěžovatel uvádí, že podmínky, za jakých žalobce může svoji žádost podat, mohou být stanoveny pouze zákonem a nikoliv úředními hodinami. Žalovaný nemá kompetenci ani zákonný podklad pro uzavření pracoviště. Uzavření proto bylo dle jeho názoru libovůlí správního orgánu.

[14] Usnesení vlády nejsou závazná pro třetí osoby, ale pouze pro jejich adresáty. Aby vláda mohla vydat normativní právní akt, který by zavazoval žalobce, musela by k tomu mít zákonné zmocnění a tento akt by podle čl. 78 Ústavy musel mít formu vládního nařízení.

[15] Podle stěžovatele podání žádosti není stykem státní správy s veřejností, který by mohl probíhat pouze v úředních hodinách. Jedná se o realizaci základního práva a rovněž z předpisů upravujících archivní a spisovou službu je možno dovodit, že orgány veřejné moci jsou povinny přijímat v podatelně podání kdykoli v pracovní době bez omezení úředními hodinami. Jestliže samotné úřední hodiny nemají oporu v zákoně, pak zrušení úředních hodin a neumožnění vstupu do prostor pracoviště a neumožnění podání žádostí jsou nutně nezákonným zásahem.

[16] Stěžovatel dále rozporuje otázku dostatečnosti zveřejnění uzavření pracoviště na webovém portálu žalovaného. Správní orgán komunikuje s žadateli zákonem stanovenými způsoby, v obecné rovině pak prostřednictvím úřední desky. Zveřejnění informace pouze na webové stránce nemůže mít pro žadatele žádné právní důsledky. Po žadateli nelze vyžadovat kontrolu webové stránky. Pokud soud poskytuje ochranu takovému způsobu, vystavuje stěžovatele právní nejistotě, neboť není zřejmé, jaké komunikační kanály má žadatel povinnost kontrolovat. Uzavření pracoviště je proto nutno považovat za nepředvídatelné.

[17] Stěžovatel má dále za to, že mimořádnou a nepředvídatelnou situací může být například přírodní katastrofa, nikoliv situace, která trvá a je známa již několik let, byť aktuálně došlo k určitému nárůstu počtu podání.

[18] Dále stěžovatel namítá, že soud nedostatečně odůvodnil závěr, že uzavření pracoviště na jedenáct dní je s ohledem na nutnost zpracování 300 žádostí přiměřeným. V řízení nebylo prokazováno, jak dlouho trvá zpracování jedné žádosti, ani zda k podání těchto 300 žádostí skutečně došlo.

[19] Stěžovatel považuje za diskriminační, že podávání žádostí o krátkodobá víza nebylo přerušeno, neboť jeho právo na přístup ke správnímu orgánu má stejný obsah jako právo jiného žadatele k podání žádosti o krátkodobé vízum. Stěžovatel rovněž neměl zaručeno, že po uplynutí jedenácti dní nevydá žalovaný obdobné nezákonné oznámení zrušení úředních hodin, proto z důvodu ochrany svých práv přistoupil k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, když mu bylo znemožněno uplatnění jeho procesních práv.

III. Vyjádření žalovaného

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že argumentace městského soudu nemohla být pro žalobce nová. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazoval na důkazy, které byly součástí správního spisu, a žalobce měl počítat s možností, že se městský soud přikloní k jeho argumentaci.

[21] Dále žalovaný odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, která opakovaně potvrdila zákonnost institutu úředních hodin, tedy takovou

organizaci práce správního orgánu, kvůli které lze některé úkony učinit pouze v úředních hodinách.

[22] Informace o uzavření úřadu byla zpřístupněna nejen dálkově, ale i na úřední desce. Jedná se o samozřejmou povinnost, kterou v řízení před městským soudem žalobci nezpochybňovali. Nadto zveřejnění na webových stránkách je z hlediska dosahu předávané informace nepoměrně účinnější. Dne 14. 8. 2017, tedy první den omezení úředních hodin, se před zastupitelský úřad ve skutečnosti nedostavili žalobci, ale pouze zmocněná zástupkyně, jak vyplývá z informací zastupitelského úřadu, přičemž žádost žalobce byla následně předložena tzv. nouzovým způsobem a zastupitelským úřadem takto zpracována. Způsob a doba zveřejnění informace o omezení úředních hodin se tak žalobce vůbec nedotkly.

[23] K akutnímu zahlcení úřadu a době stanovení 9 pracovních dnů dále žalovaný odkazuje na podklady ve správním spise. Pět pracovníků konzulárního oddělení bylo schopno týdně zpracovat 43 žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění a 25 žádostí o krátkodobý pobyt. K namítané diskriminaci žalovaný upozorňuje na odlišný charakter pobytu a s tím související posuzování jiných skutečností. Žadatelé se proto nenacházejí ve srovnatelné situaci.

[24] Závěrem žalovaný uvádí, že žádosti všech 30 žalobců byly přijaty tzv. nouzovým způsobem a odeslány Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení. Žalobci tak nemají zjevně žádný právní zájem na předloženém sporu a podání žaloby se jeví jako zneužití práva. Pravým důvodem je pravděpodobně profit právního zástupce žalobců.

IV. Replika stěžovatele

[25] Rozhodnutí náměstka ministra zahraničních věcí po předchozím generálním souhlasu ministra nemá oporu v zákoně. Rozsudek městského soudu je proto překvapivý.

[26] Podání žádosti není stykem státní správy s veřejností, který by mohl probíhat pouze v úředních hodinách. Správní orgány musí žádost přijmout v pracovní době (srov. § 56 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).

[27] Podstatné není to, že informace o zrušení úředních hodin byla vyvěšena na úřední desce a webových stránkách, ale to, že byla dostupná pouhý den před zrušením úředních hodin. Soud přítomnost žalobců před zastupitelským úřadem nikterak nezpochybňuje.

[28] Zastupitelský úřad si musel být vědom toho, že v souvislosti s nadcházejícím zákonem č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela zákona o pobytu“), bude mít množství občanů Vietnamské socialistické republiky zájem podat žádost o dlouhodobé pobytové oprávnění. Zrušil-li úřední hodiny den před nabytím účinnosti novely zákona o pobytu, způsobil tím žadatelům újmu.

[29] Stěžovatel trvá na tom, že omezení činnosti orgánu veřejné moci odůvodňují pouze mimořádné okolnosti.

[30] Žalobce podal zásahovou žalobu v domnění, že jeho žádost bude nepřijatelná dle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu ve znění účinném od 15. 8. 2017. Žádosti však byly akceptovány, to však právní zástupce stěžovatele nemohl v době podání zásahové žaloby předvídat. Rozhodnutí v projednávané věci má však obecný dopad, neboť situace, kdy Velvyslanectví ČR v Hanoji ze dne na den zastaví příjem žádosti o některá pobytová oprávnění, se opakuje a trvá i řadu měsíců, aniž by potenciální žadatelé věděli, kdy se jejich žádosti opět začnou přijímat. Advokacie je podnikáním za účelem dosažení zisku, avšak není postavena na získávání náhrad nákladů právního zastoupení.

V. Odpověď žalovaného

[31] Podle § 4 odst. 4 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě) je v kompetenci ministra pozastavit v odůvodněných případech a ve stanoveném rozsahu činnost konzulárního oddělení zastupitelského úřadu.

[32] Stěžovatel zaměňuje příčinu a následek. Důvodem pro uzavření zastupitelského úřadu nebylo to, aby se zabránilo podání žádostí o pobytová oprávnění, ale množství podaných žádostí.

[33] Zásahová žaloba byla podána preventivně, přesto stěžovatel žalobu nestáhl.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[34] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[35] Kasační stížnost není důvodná.

[36] Podle § 4 odst. 3 zákona o zahraniční službě zastupitelské úřady „*zřizuje a ruší ministr zahraničních věcí České republiky (dále jen ‚ministr‘) po projednání se státním tajemníkem ministerstva. Před zřízením nebo zrušením zastupitelského úřadu podle odstavce 2 písm. a), b) a e) informuje ministr vládu České republiky (dále jen ‚vláda‘).*“

[37] Podle § 4 odst. 4 zákona o zahraniční službě zřizuje-li „*ministr zastupitelský úřad, stanoví rozsah jeho činnosti, včetně toho, zda bude tuto činnost vykonávat pro více států, popřípadě též vymezí rozsah výkonu činností podle hlav III a IV.*“

[38] Podle nařízení vlády č. 92/2015 Sb. o pravidlech pro organizaci služebního úřadu v „*Ministerstvu zahraničních věcí je organizačním útvarem také zastupitelský úřad.*“

[39] Podle § 6 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), Ministerstvo zahraničních věcí „*řídí zastupitelské úřady v zahraničí*“.

[40] Podle věty první § 5 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, „[p]*ovinné subjekty jsou povinny zveřejňovat informace uvedené v odstavci 1 a 2 též způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“

[41] Podle položky č. 4.3 vyhlášky č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup (dále jen „prováděcí vyhláška“), povinný subjekt zveřejní „[ú]*řední hodiny všech úřadoven (pracovišť) povinného subjektu určených pro osobní návštěvy.*“

[42] Podle § 82 s. ř. s. „[k]*aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*“

[43] Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu je kumulativní naplnění pěti podmínek: *žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Původně další (6) podmínka, a to, že zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu, byla novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012 vypuštěna; žalobce se může domáhat nyní i určení toho, že zásah nezákonný byl, tedy deklarování nezákonného stavu. Není-li byť jen jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76).

[44] Městský soud dospěl k závěru, že zásah v podobě zrušení úředních hodin nebyl nezákonný, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí.

[45] Pojem „úřední hodiny“ není žádným právním předpisem výslovně definován. Úřední hodiny jsou na zákonné úrovni tradičně regulovány zejména v souvislosti s povinností jejich rozsah zveřejnit [§ 19a zákona č. 71/1967, o správním řízení (správní řád), § 123c odst. 3 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení]; v nich moci činit vůči správnímu orgány úkony (§ 28 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 10 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí); předně je však přímo určit (§ 56 odst. 1 daňového řádu), apod.

[46] Ustanovení § 5 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s prováděcí vyhláškou (viz bod [41]) vybraným subjektům přikazují zveřejnit úřední hodiny. V této vyhlášce se stanoví, že úřední hodiny patří mezi základní informace o

povinném subjektu a musí se zveřejnit i dálkovým přístupem. Komentářová literatura dokonce vyslovuje názor, že zákon o svobodném přístupu k informacím (a další zákony, které s existencí úředních hodin počítají) implicitně správním orgánům (povinným subjektům) ukládají povinnost úřední hodiny stanovit (srov. FUREK, Adam k § 5. In: FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 306). S tímto závěrem lze částečně souhlasit. Subjekt, který úřední hodiny stanoví, však může být odlišný od subjektu, který je povinně zveřejňuje.

[47] Posláním správních orgánů (veřejné správy) je služba veřejnosti. Zajištění řádného výkonu veřejné správy sestává ze zabezpečení po stránce personální, organizační, technické a finanční. Zákon stanoví, který (většinou ústřední) orgán státní správy je odpovědný za jednotlivé požadavky potřebné k řádnému výkonu veřejné správy.

[48] Specifické požadavky vykazují správní orgány vykonávající svou pravomoc v zahraničí. K jejich povaze ve vztahu k určení úředních hodin se Nejvyšší správní soud vyjádřil již opakovaně. V rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 43, uvedl, že „*správní úřad při výkonu své pravomoci v zahraničí nemá stejné technické a personální možnosti jako správní úřady na území České republiky a jeho provoz je podstatně nákladnější než provoz tuzemských správních úřadů.*“ V rozsudku ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 324/2017 – 32, soud ve vztahu k zastupitelskému úřadu shledal, že každý „*správní orgán je oprávněn si svou činnost určitým způsobem zorganizovat, což zahrnuje i rozvržení úředních hodin pro jednotlivé oblasti působnosti správního orgánu.*“ Městský soud cituje bod 25 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016 – 26, ve kterém se přímo uvádí, že „*existence úředních hodin na úřadech a jejich význam patří k obecnému povědomí většiny občanů ČR a v obecné rovině se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že povinností zaměstnanců správních orgánů není jednat s klienty kdykoliv mimo úřední hodiny*“.

[49] V projednávané věci je žalovaný zastupitelským úřadem [srov. § 4 odst. 2 písm. a) zákona o zahraniční službě]. „Zřizovatelem“ a „řídícím“ orgánem zastupitelských úřadů je dle zákona o zahraniční službě Ministerstvo zahraničních věcí (dále jen „ministerstvo“). Ministerstvo stanoví základní organizační strukturu a rozsah činnosti zastupitelského úřadu. Dle zákona o svobodném přístupu k informacím pak musí zastupitelský orgán zveřejnit i úřední hodiny.

[50] Stanovení úředních hodin je kompromisem mezi řádným zabezpečením výkonu veřejné správy, povahou vykonávané činnosti a specifickými okolnostmi. Nelze spravedlivě žádat, aby všechny správní orgány měly úřední hodiny stanoveny zcela stejně a vždy pravidelně, ač jde o výchozí pravidlo chování (srov. bod II. usnesení vlády České republiky ze dne 25. října 1995 č. 595 + P, o katalogu opatření ke zjednodušení a zlepšení výkonu státní správy ve vztahu k občanům, které je dostupné z:https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C9E856A86E831CC2C12571B6006CD030). Bylo by totiž zcela absurdní, aby honorární konzulát s jedním zaměstnancem měl úřední hodiny stejné jako Finanční úřad pro Prahu 1 či Krajské ředitelství Policie ČR Moravskoslezského kraje. Správní orgány se totiž mohou diametrálně lišit personálním zabezpečením (počtem zaměstnanců), technickým vybavením (zabezpečení IT služeb, možností výkonu činnosti v režimu tzv. *home office*), nutnosti interakce s veřejností (či naopak výkonu činnosti takříkajíc od stolu), dalšími okolnostmi výkonu činnosti (nutnost respektovat veřejný pořádek místa výkonu

činnosti – státní a náboženské svátky v zahraničí) či *ad hoc* událostmi (epidemie, živelné pohromy, nutné školení úředních osob).

[51] Úřední hodiny zastupitelského úřadu je nutno přizpůsobit řadě výše zmíněných faktorů, jakož i zohlednit obecné zásady výkonu veřejné správy (vstřícnosti, poučovací, hospodárnosti, atd.) Personálně robustnější úřady jistě mohou organizačně oddělit přijímání podání od jejich zpracování, v podmínkách útlejších institucí to nebude vždy možné. Jinými slovy, takový úřad nemůže mít rozsah úředních hodin prakticky identický s pracovní dobou jeho zaměstnanců. Nelze ani odhlédnout od skutečnosti, že i úřední osoby jsou fyzickými osobami se základními biologickými potřebami.

[52] Úřední hodiny jsou stanovovány/určeny se zřízením správního orgánu. S ohledem na vše výše uvedené však je žádoucí, aby si každý správní orgán působící v zahraničí přizpůsobil úřední hodiny tak, aby co nejlépe odpovídaly jak organizačním možnostem daného úřadu (počet úředních osob, náročnost a četnost jednotlivých agend), tak požadavkům veřejnosti, reflektovaly zvláštnosti dané země (např. zahraniční státní svátky), zájmy zahraniční politiky domovského státu a souhrnně zaručily efektivní výkon veřejné správy.

[53] Má-li stěžovatel za to, že dočasné uzavření žalovaného (zrušení úředních hodin), nemělo zákonný podklad, není tomu tak. Pravomoc ke zrušení úředních hodin (omezení činnosti zastupitelského úřadu), byť výslovně neuvedeno, lze vyvodit z § 4 odst. 3 a 4 zákona o zahraniční službě. Ministerstvo dočasně omezilo rozsah činnosti zastupitelského úřadu. Může-li totiž ministerstvo trvale zrušit zastupitelský úřad, lze za použití argumentu od většího k menšímu (*a maiori ad minus*) dojít k závěru, že může i dočasně omezit rozsah jeho činnosti. Nedávno přijatá nová zákonná úprava vychází z dosavadní praxe (srov. blíže důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona o zahraniční službě, tisk 994, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VII. volební období 2013-2017, k § 4, str. 24, digitální repozitář, www.psp.cz).

[54] V rámci hodnocení zákonnosti zásahu ve vztahu k žádostem o vízum a zásahu do práva na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny základních práv a svobod) se judikatura (rozsudek rozšířeného senátu č. j. 10 Azs 153/2016 – 52) ustálila na závěru, že (důraz přidán) „*Česká republika má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik umožní státním příslušníkům té či oné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu v České republice; svou praxi v tomto ohledu může měnit podle svých potřeb. Není ani pochyb o tom, že právě v zemích jako Vietnam či Ukrajina se nabízí ke zvládnutí administrace žádostí využití informačních technologií. Tyto technologie však musí být používány způsobem, který strukturuje masu žadatelů podle pravidel, která nejsou svévolná a která pokud možno vyloučí rozhodování o žádostech na základě jiných než racionálních a férových kritérií.* [...] *Po státu je* [...] *nutno požadovat, aby, pokud povinnost osobního podání žádosti stanovil, také vytvořil adekvátní podmínky pro to, aby tuto povinnost mohli žadatelé o pobyty či víza přiměřeným způsobem splnit. Uvedenou povinnost totiž stát nesmí zneužívat k jiným účelům, než kvůli nimž byla do zákonné úpravy vtělena (viz shora citaci z důvodové zprávy k návrhu zákona vyhlášeného pod č. 427/2010 Sb.), zejména ji nesmí zneužívat ke* ***svévolnému faktickému bránění*** *žadatelům své žádosti vůbec podat, a tím k faktickému znemožnění ucházet se o pobytová oprávnění v České republice.*[...] *Je na veřejné správě, jakým způsobem ‚technicky' uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění tak, aby byla schopna je za přiměřených nákladů*

zvládat. Musí však v každém případě umožnit žadatelům takové ***žádosti v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem podat.***“

[55] Městský soud v této souvislosti především zdůraznil, že „*omezení osobního podávání žádostí, které je zákonem vyžadováno, skrze dočasné omezení, respektive zrušení úředních hodin, není a priori vyloučeno, ale nesmí být svévolné a musí dodržet zásadu přiměřenosti. V konečném důsledku je nutné zajistit, aby žádost mohla být přijata v přiměřené době. Požadavek na přiměřenost omezení vyplývá ze skutečnosti, že omezení podávání žádostí skrze omezení úředních hodin, je zásahem do práv osob. Je nutno zohlednit, že podle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Přičemž podání je základním instrumentem, kterým jsou tato práva a oprávněné zájmy uplatňovány. Je-li zákonem vyžadováno osobní podání žádosti, je poté povinností státu dovoditelnou přímo z tohoto ustanovení správního řádu, aby reálně podání žádosti přiměřeným způsobem umožnil. Zásada přiměřenosti obecně vyplývá z principu právního státu, jak opakovaně učinil Ústavní soud (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), bod 42).*“

[56] Pro zhodnocení zákonnosti zásahu je podstatné, zda nešlo o svévolný a nepřiměřený zásah a zda tento zásah v projednávané věci neznemožnil žadatelům podat žádost v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem.

[57] Je vhodné zdůraznit, že stěžovatel v projednávané věci svou žádost podal, přesto rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, *májová judikatura I*, i v těchto případech připustil soudní přezkum zákonnosti zásahu (srov. bod [100] *májové judikatury I*). I hypotetické oddálení možnosti podat žádost o 11 dnů (9 pracovních dnů) později je s ohledem na okolnosti věci přiměřeným zásahem (srov. bod [27] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 43). Žalovaný v této lhůtě zamýšlel zpracovat denně více než 30 podaných žádostí a průběžné vyřídit další agendu, což s ohledem na podmínky kladené na komplexnost a důkladnost posouzení těchto žádostí (srov. zejména bod 56 a nasl. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 12. 2013, C – 84/12, ve věci *Koushkaki*), je zcela přiměřeným časovým horizontem pro oddálení (odsunutí) osobního podání žádost o dlouhodobý pobytový titul v České republice, je-li zachována možnost podat žádost jiným způsobem.

[58] Předmětem sporu mezi žalovaným a stěžovatelem byla i nedostatečně dlouhá lhůta mezi zveřejněním informace o dočasném uzavření zastupitelského úřadu a jeho uzavřením a mimořádnost počtu žádostí.

[59] O uzavření zastupitelského úřadu bylo rozhodnuto v pátek 11. 8. 2017, kdy došlo ke schválení žádosti žalovaného nadřízeným orgánem. Informace o uzavření zastupitelského úřadu byla dle žalovaného vyvěšena na úřední desce (což stěžovatel výslovně nepopírá) a webových stránkách zastupitelského úřadu v neděli 13. 8. 2017.

[60] Obecně platí, že většina situací, které jsou pravidelnou příčinou uzavření zastupitelského úřadu (živelná pohroma, epidemie, bezpečnostní hrozba apod.), neponechává místo či přímo vylučuje dlouhodobější zveřejnění informace o uzavření úřadu či omezení jeho činnosti předem.

[61] Nárůst počtu žádostí o pobytové tituly byl náhlý a skokový (stěžovatel uvádí trojnásobně zvýšení), jednalo se tudíž o mimořádnou situaci, nikoliv o běžnou přetíženost. Krátkodobé uzavření úřadu se v tomto ohledu jeví jako mimořádné, dočasné a jednorázové opatření, které v souvislosti s přijetím stěžovatelovy žádosti bylo i maximálně šetrné k jeho právům. Z jednání úřadu je viditelná snaha o řádné vyřízení podaných žádostí, nikoliv vůle zabránit jejich podání s ohledem na blížící se novelu zákona. Žalovaný zatáhl za pomyslnou brzdu až v situaci, kdy byla náhlost a četnost agendy nezvladatelná.

[62] V projednávané věci navíc nedošlo k zastavení činnosti zastupitelského úřadu, ale pouze k dočasnému omezení jeho „vnější“ činnosti. Počet žádostí dosáhl množství, ve kterém již nebylo možné plnit zákonem stanovené lhůty (srov. např. § 169t zákon o pobytu cizinců) a zároveň řádně, tedy i včas, plnit činnosti zastupitelského úřadu, pro které byl primárně zřízen, aniž by došlo k zásahu do práv nejen žadatelů z řad cizinců, ale i jiných záležitostí vlastních občanů. Na jedné misce vah spočívalo právo cizinců a vlastních občanů na včasné vyřízení jejich žádostí, případně vybavení jiných záležitostí v zákonné lhůtě a řádné plnění povinností zastupitelského úřadu, na druhé straně zájem cizinců o osobní podání žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění. To vše v situaci, v níž Nejvyšší správní soud připustil možnost podávat žádosti i tzv. nouzovým způsobem (srov. *májová judikatura I*) a v rámci téměř neomezeného prostoru k úvaze stran umožnění cizím státním příslušníkům vyvíjet aktivitu na území České republiky.

[63] Dočasné omezení činnosti zastupitelského úřadu v projednávané věci nebylo nesvévolné, ale bylo reakcí na mimořádnou, zejména s ohledem na zachovanou možnost podání žádosti tzv. nouzovým způsobem. Nic na tom nemění ani fakt, že informace o dočasném omezení činnosti zastupitelského úřadu byla dána veřejnosti „teprve“ 13. 8. 2017.

[64] Stěžovatel, který k podání žádosti zplnomocnil třetí osobu, se mohl seznámit s úředními hodinami den před plánovaným dostavením se na zastupitelský úřad, přičemž v řízení netvrdil, že by snad za účelem osobního podání žádosti musel do sídla úřadu přicestovat přede dnem zveřejnění informací. Nic mu ani nebránilo kontaktovat zastupitelský úřad a na úřední hodiny se zeptat.

[65] Stěžovatel dále spatřoval v jednání žalovaného libovůli, neboť legitimním důvodem pro uzavření zastupitelského úřadu nemůže být přetíženost. K této otázce se soud již vyjádřil výše. Nutno ještě dodat, že je věcí státu, jaká pravidla pro uplatňování práv či plnění povinností stanoví pro styk veřejnosti s konkrétním úřadem, pak je ovšem dodržovat musí i sám, resp. nemůže je měnit jen proto, že se sám dostává do (organizačních, personálních, materiálních, apod.) potíží. To platí zvláště za situace, kdy je veřejnost zákonem omezena ve formách styku, které jsou jinak pestré a běžné (osobní, písemný, elektronický způsob komunikace). Z důležitých důvodů lze samozřejmě v konkrétních agendách některé alternativní formy omezit či přímo vyloučit, případně uložit formu jedinou (zde osobní podání žádosti). Je ovšem povinností státu, aby umožnil všechny podávané žádosti v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem přijímat a neodmítat jejich přijímání jen z důvodu nedostatečné kapacity příslušného úřadu.

[66] V projednávané věci sice došlo k částečnému omezení „vnější“ činnosti zastupitelského úřadu, , avšak nedošlo k zabránění možnosti žádost o pobytový titul podat

a přijmout jinak, čemuž svědčí i skutečnost, že stěžovatelova žádost byla přijata Omezení činnosti zastupitelského úřadu ve vztahu k žádostem o pobytový titul je tedy přípustné, sleduje-li legitimní účel a neslouží-li k zabránění možnosti podat žádost, resp. k odmítnutí přijímání žádostí vůbec.

[67] V projednávané věci tak nedošlo k nezákonnému zásahu. Zásah byl, jak městský soud správně uvedl, přiměřený a nebyl svévolí žalovaného. Správní orgán nepřekročil svou pravomoc.

[68] K dalším dílčím námitkám stěžovatele uvádí soud následující.

[69] Omezení týkající se toliko dlouhodobých pobytových titulů není diskriminačním opatřením. Žadatelé o krátkodobé a dlouhodobé pobytové tituly se nacházejí ve zcela jiném postavení. Dlouhodobé pobytové tituly podléhají komplexnějšímu posouzení (srov. bod [57]) a jsou vyšší administrativní a časovou zátěží pro správní orgány. Důvody a podmínky pro udělení těchto pobytových titulů jsou zcela odlišné – nesrovnatelné. Diskriminační je však rozdílné zacházení s osobami ve srovnatelné situaci (srov. § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů [antidiskriminační zákon]).

[70] Odkazuje-li stěžovatel v souvislosti s otázkou úředních hodin na daňový řád, je zřejmé, že ten se pro účely pobytového řízení nepoužije. Obdobné závěry je nutné dovodit ve vztahu k zákonu č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. V projednávané věci není předmětem řízení omezení práva na podání žádosti, resp. nepřijetí podané žádosti (žádost stěžovatele totiž byla podána a přijata), ale omezení osobního podání žádosti, které upravuje zákon o pobytu cizinců, jakožto *lex specialis* (zvláštní právní úprava). Poukazy na jiné normy zde nejsou přiléhavé.

[71] Obdobně soud nahlíží na závěry stěžovatele stran použití § 64 s. ř. s. ve spojení s § 118a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že poučovací povinnost je v s. ř. s. upravena uceleně a komplexně a nevyvstává potřeba subsidiárně aplikovat § 118a o. s. ř. (srov. rozsudek např. ze dne 11. 7. 2012, č. j. 2 Ans 12/2011 – 134). I ve správním soudnictví platí zákaz tzv. „překvapivých rozhodnutí“, který je principem ústavním vycházejícím především z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012 – 102). Dle judikatury Ústavního soudu lze za „překvapivá rozhodnutí“ označit taková rozhodnutí, ve kterých nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu předvídat rozhodnutí soudu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 220/04; nález ze dne 12. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 322/03 nebo nález ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 503/05). V projednávané věci snesl stěžovatel i žalovaný argumenty pro i proti zákonnosti zásahu, vycházel-li soud ze skutkového stavu, který stěžovatel nezpochybnil, nemůže pak být překvapivé, že se soud přiklonil k jednomu z těchto názorů.

[72] Argument, připouštějící nepřiměřenost zásahu pro existenci nejistoty ohledně dalšího zásahu (prodloužení dočasného omezení činnosti) je toliko hypotetický (tvrzené nenastalo) a vybíhá mimo rámec přezkoumávané věci (mimo předmět řízení).

VII. Závěr a náklady řízení

[73] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že stěžovatelovy námitky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[74] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu je Nejvyšší správní soud nepřiznal. Obdobně soud nepřiznal náklady řízení žalobcům b) až cc), kteří ve věci neměli úspěch, nevznikly jim žádné náklady řízení, náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti se jim tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 29. srpna 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu