



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Ing. R. K.**, zast. JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Praha 2, Sokolská 60, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor občanskoprávních agend, se sídlem v Praze 1, nám. Franze Kafky 3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2004, č. j. 11 Ca 222/2003 – 36,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 7. 2003, č. j. MHMP 76283/2003, bylo zamítnuto odvolání žalobce podané proti rozhodnutí odboru správních agend Úřadu městské části Praha 2 ze dne 8. 4. 2003, č. j. 622.2/2003/466/651, a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Posledně uvedeným rozhodnutím byly Ing. R. K. po provedení správního řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, v platném znění, na žádost Služby kriminální policie - Úřadu finanční kriminality a ochrany státu Policejního prezidia odňaty cestovní pasy A (vydán dne 30. 1. 1995) a B (vydán dne 10. 11. 1999). Správním orgánem bylo postupováno podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona o cestovních dokladech proto, že správní orgán obdržel dne 21. 2. 2003 faxovou žádost Úřadu finanční kriminality a ochrany státu Policejního prezidia o odepření vydání cestovního pasu žalobci, proti kterému je vedeno trestní stíhání pro trestný čin kráčení daně, poplatků a podobné povinné platby podle §

148 odst. 1 a 4 trestního zákona s tím, že je důvodná obava, že by mohl uprchnout do zahraničí a vyhýbat se tak trestnímu stíhání. Tato žádost byla dne 27. 2. 2003 zaslána v originále zároveň se zadrženým cestovním pasem žalobce, B, a požadavkem na jeho odnětí. Dne 7. 3. 2003 obdržel správní orgán žádost téhož orgánu o odnětí dalšího cestovního pasu žalobce, A. Tento pas byl nalezen při domovní prohlídce u manželky Ing. R. K. a dne 18. 3. 2003 rovněž zaslán správnímu orgánu.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl k námitkám žalobce obsaženým v podaném odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, že je třeba souhlasit s jeho názorem o tom, že správní orgán prvního stupně mohl zjistit místo jeho faktického pobytu dotazem u orgánu, který proti němu vede trestní stíhání. Ustanovení opatrovníka a následné procesní úkony se pak jeví jako nadbytečné a vedly ke zbytečnému protahování řízení. Konstatoval dále, že správní orgán prvního stupně skutečně nedodržel patnáctidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí podle § 24 odst. 4 zákona o cestovních dokladech, avšak jedná se o lhůtu procesní, jejíž nedodržení nemá vliv na rozhodování ve věci. K námitce žalobce, že postup orgánů činných v trestním řízení je v rozporu se zákonem, uvedl žalovaný, že není v kompetenci správního orgánu posuzovat či dokonce hodnotit postup těchto orgánů. Dále uvedl, že článek 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod sice zaručuje občanu České republiky svobodu pohybu a pobytu, ale také umožňuje tuto svobodu omezit, což se stalo zákonem č. 329/1999 Sb.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal, že správní orgán prvního stupně pochybil při ustanovení opatrovníka žalobci, v čemž sice žalovaný s žalobcem souhlasil, nicméně z této skutečnosti nevyvodil žádné důsledky. Dále žalobce namítl, že odnětí pasu je závažným zásahem do práv a svobod člověka, neboť výrazně omezuje jeho svobodu pohybu a pobytu. Konstatoval, že nelze připustit, aby cestovní doklad žalobce byl nejdříve po časově nijak neregulovanou dobu zadržován orgány činnými v trestním řízení, a poté bylo ještě realizováno správní rozhodnutí, nerespektující lhůtu stanovenou v § 24 odst. 4 zákona o cestovních dokladech. Uvedl dále, že z průběhu správního řízení je zřejmé, že správní orgány obou stupňů nerespektovaly lhůtu stanovenou zákonem o cestovních dokladech, k předání cestovního dokladu orgánu příslušnému k jeho odnětí. Žalovaný má přitom zákonem stanovenou povinnost posuzovat, zda k rozhodnutí o odnětí cestovního pasu jsou splněny zákonem stanovené předpoklady. Lhůtu stanovenou zákonem žalovaný považuje za pořádkovou, zatímco žalobce s ohledem na rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 692/02, vychází při posuzování charakteru lhůty z jejího bezprostředního dopadu na omezení osobní svobody jednotlivce, a proto má podle jeho názoru taková lhůta návaznost na článek 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Povaha a smysl této lhůty nepřipouští stav, že by její nedodržení nemělo žádný následek. Podle názoru žalobce byl postupem žalovaného a dalších zúčastněných osob ve správním řízení porušen zákon a bylo tak vydáno rozhodnutí, které je nezákonné a protiústavní. Žalobce navrhoval, aby Městský soud v Praze vydal rozsudek, jímž se rozhodnutí odboru občanskoprávních agend Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 11. 7. 2003 ve spojení s rozhodnutím Úřadu městské části Praha 2 ze dne 8. 4. 2003 zrušují a žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady tohoto řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 4. 2004, č. j. 11 Ca 222/2003 – 36, žalobu proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru občanskoprávních agend, ze dne 11. 7. 2003, č. j. MHMP 76283/2003, zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že postup správních orgánů ve věci byl věcně správný, jestliže správní orgán prvního stupně dovodil, že jsou

splněny předpoklady ustanovení § 23 písm. b) zákona č. 329/1999 Sb., a rozhodl o odnětí, resp. odepření vydání cestovních pasů žalobci. Ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že správní orgán pouze posoudí, zda v daném případě existuje žádost orgánu činného v trestním řízení a jaký je její obsah (tedy zda formálně obsahuje údaj o tom, že žalobce je trestně stíhán pro úmyslný trestný čin). V dané věci bylo rozhodnuto o odnětí cestovního dokladu. S přihlédnutím ke znění ustanovení § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech bylo tedy nutno zjistit, zda existuje žádost orgánu činného v trestním řízení, ze které vyplývá, že proti žalobci je vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin. Tyto okolnosti byly podle názoru soudu zřejmé jak ze spisového materiálu, tak ze samotného napadeného rozhodnutí a žalobce ani tyto skutečnosti nezpochybňoval. Soud konstatoval, že nezbyvalo, než učinit závěr o tom, že skutkový stav byl zjištěn dostatečným způsobem. Konstatoval, že rozhodnutí obsahují zákonem stanovené náležitosti, je z nich patrné, na základě jakých skutečností byla vydána a podle jakých právních ustanovení správní orgány rozhodovaly. Městský soud v Praze dále dospěl k závěru, že žalobci je nutno přisvědčit, pokud namítal, že cestovní doklady zajištěné policejními orgány při domovní prohlídce v domě jeho manželky nebyly bezodkladně předány příslušnému správnímu orgánu tak, jak uvádí ustanovení § 24 odst. 3 zákona o cestovních dokladech. Obdobně i pokud žalobce namítal, že nebyla dodržena 15tídení lhůta pro vydání rozhodnutí podle ustanovení § 24 odst. 3 téhož zákona. Soud konstatoval, že v případě žalobce došlo k prodlení v činnosti správního orgánu, ovšem je třeba uvést, že zákon o cestovních dokladech s nedodržením lhůt nespojuje žádné právní důsledky. Pokud by tomu tak mělo být, muselo by to být výslovně uvedeno v tomto zákoně nebo v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), v platném znění. Žádný z těchto předpisů však neobsahuje právní ustanovení, které by spojovalo s nedodržením lhůty určité právní důsledky. Soud na rozdíl od žalobce neshledal podmínky pro užití analogie práva upravujícího řízení trestní. Konstatoval, že zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), je právním předpisem, obsahujícím podrobnou úpravu omezení osobní svobody osoby obviněné z jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty určitého trestného činu. Takový zásah do osobní svobody je podstatně závažnější, než postup, kterým správní orgán rozhoduje o odnětí či odepření vydání cestovního dokladu. Zde totiž nejde o omezení osobní svobody v pravém slova smyslu, ale o postup, kterým je určité osobě znemožněno toliko legálně vycestování mimo území státu, a to právě s odkazem na smysl a účel probíhajícího trestního řízení. Zjištěné prodlení v nečinnosti správních orgánů však nemělo vliv na věcnou správnost napadeného rozhodnutí. Soud dále uvedl, že neshledal důvodnou ani námitku spočívající podle názoru žalobce v postupu správních orgánů v rozporu s čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Konstatoval, že povinnosti podle uvedeného článku mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Svoboda pohybu a pobytu je zaručena v čl. 14 odst. 1 Listiny, avšak odst. 3 téhož článku umožňuje omezení těchto svobod zákonem za podmínek tam uvedených. Aplikaci ustanovení § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech v případě žalobce soud neshledal v rozporu s jeho právem svobodného pobytu a pohybu, neboť zákon v daném případě jednoznačně formuluje předpoklady pro zásah správního orgánu do sféry práv žalobce, a jak již bylo uvedeno, tyto předpoklady byly v případě žalobce naplněny. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti zrekapituloval průběh dosavadního řízení a konstatoval, že pochybení předcházející vydání napadeného rozsudku žádný z účastníků nezpochybňuje. Rozpor mezi účastníky je pouze

v tom, zda s popisovanými vadami ve správním řízení, jakož i vadami v postupu policejního orgánu mají být spojeny právní následky, případně jaké.

Podle názoru žalobce byl postup žalovaného (resp. správních orgánů obou stupňů), pokud vyhověly žádosti policejního orgánu, chybný. Podle jeho názoru bylo totiž povinností žalovaného k uplatněné námitce žalobce zkoumat také to, zda byla zachována a splněna příslušná právní úprava, upravující postup policejního orgánu poté, co se předmětné doklady dostaly do dispozice policejního orgánu. Policejní orgán tím, že naprosto ignoroval zákonné lhůty uvedené v § 24 odst. 3 zákona č. 329/1999 Sb. uvedené ustanovení porušil. Žalovaný tím, že žádostem policejního orgánu vyhověl, potvrdil správnost jeho postupu a legalizoval ten stav, kdy se žalobce nemohl ve správním řízení formou žádosti o vrácení cestovního dokladu domáhat po dobu víc jak 7 měsíců na jejich vrácení, eventuelně vydání nového cestovního dokladu. Pochybení žalovaného podle stěžovatele spočívá v tom, že i přesto, že v této záležitosti nedošlo k pochybení správního orgánu jako takového, bylo žalovaným při rozhodování ve věci ignorováno flagrantní porušení zákona č. 329/1999 Sb. jiným orgánem. Tento postup považoval žalobce za nezákonný. Podle jeho názoru měl za této situace žalovaný žádosti policejního orgánu odmítnout.

Další porušení spatřoval stěžovatel v porušení ustanovení § 24 odst. 4 zákona č. 329/1999 Sb., kterého se dopustily správní orgány obou stupňů. Především konstatoval, že správní orgán, ačkoliv žádost policejního orgánu obdržel dne 21. 2. 2003 a 7. 3. 2003, rozhodl až 8. 4. 2003, tedy opožděně. Patnáctidenní lhůta k vydání rozhodnutí tedy nebyla dodržena, a je již nerozhodné z jakých důvodů. Stěžovatel považoval uplatněnou analogii se zákonem č. 141/1961 Sb., kdy argumentoval nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 692/02 za zcela na místě, neboť principiálně se jedná taktéž o omezení osobní svobody jedince, a stejně tak ustanovení § 71 odst. 3 trestního řádu neupravuje výslovně následek zmeškání zákonem stanovené lhůty. S argumentací Městského soudu v Praze k této otázce nesouhlasil a zdůrazňoval, že lhůtu k rozhodnutí ve věci správním orgánem, uvedenou v ustanovení § 24 odst. 4 zákona č. 329/1999 Sb., považuje za lhůtu propadnou.

Stěžovatel se dále dovolával toho, že již v podaném odvolání poukazoval na skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není náležitě odůvodněno. V této souvislosti uvedl, že se opíral o rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. S 27/Sp 2/1994.

Namítal dále, že na všechny skutečnosti, včetně toho, že postup žalovaného je v rozporu s čl. 4 Listiny základních práv a svobod v návaznosti na čl. 14 odst. 1 Listiny, poukazoval také při ústním jednání před Městským soudem v Praze. Pokud se Městský soud v Praze neztotožnil se žalobcem v tom, že popisovanými pochybeními žalovaného byl žalobce zkrácen na svých právech, považuje žalobce tento závěr soudu za chybný a nesprávný. Navrhoval, aby napadený rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých závěrech uvedených v jeho rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Napadený rozsudek považoval za zákonný a navrhoval, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel

uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že se stěžovatel dovolává důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky podle Nejvyššího správního soudu spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní závěr, nebo je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal.

V posuzované věci je předmětem přezkumného soudního řízení rozhodnutí správních orgánů o odepření vydání a odnětí cestovního pasu z důvodu trestního stíhání, kdy právní úprava je zakotvena v zákoně o cestovních dokladech č. 329/1999 Sb. Tato problematika se dotýká svobody pohybu. Svoboda pohybu je jedním ze základních lidských práv. Na ústavní úrovni byla svoboda pohybu výslovně zakotvena až v roce 1991 přijetím Listiny základních práv a svobod. Uvedená problematika byla postupně upravena zákony č. 55/1928 Sb., o cestovních dokladech, zákonem č. 53/1949 Sb., o cestovních pasech, dále zákonem č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech, a posléze zákonem č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech. Možnost odejmout cestovní pas z důvodu trestního stíhání je zakotvena v § 23 písm. b), podle něhož vydání cestovního dokladu se odepře nebo vydaný cestovní doklad se odejme na žádost orgánu činného v trestním řízení občanovi, proti kterému je vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin.

Důvodová zpráva k tomu uvádí: „V souladu s čl. 14 Listiny základních práv a svobod se zde rovněž omezuje právo svobodně opustit území z důvodů taxativně stanovených a je-li to nevyhnutelné. Správní orgán bude vázán žádostí uvedených orgánů. Tyto orgány samy zváží, zda je nevyhnutelné odepření vydání nebo odnětí cestovního dokladu, pokud by vycestování občana do zahraničí mohlo ztížit či zmařit trestní stíhání nebo výkon trestu odnětí svobody.“ Toto ustanovení přineslo zásadní změnu v oprávnění správního orgánu, který ztratil diskreční pravomoc, neboť dle § 23 písm. b) zákona „se odejme“ narozdíl od dřívějšího „může odejmout“ nedává prostor pro správní uvážení. Zákon stanoví zcela jednoznačně správnímu orgánu postup, pokud je splněn zákonný důvod, kterým je žádost orgánu činného v trestním řízení, který vede trestní stíhání pro úmyslný trestný čin. Správní orgán tak v řízení o odnětí cestovního pasu zkoumá pouze to, zda příslušnou žádost o odnětí cestovního dokladu podává k tomu oprávněný orgán ze zákonného důvodu, kterým je vedení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin. Platná právní úprava neponechává na úvaze správního orgánu posouzení stupně závažnosti trestného činu, pro který je vedeno trestní stíhání, ani mu neukládá posoudit riziko možného vyhýbání se trestnímu stíhání.

Výše uvedené stěžovatel nezpochybňuje, avšak dovolává se toho, že žalovaný postupoval nezákonně, pokud ve věci rozhodl o žádosti policejního orgánu přesto, že tento policejní orgán nerespektoval lhůtu uvedenou v ustanovení § 24 odst. 3 zákona č. 329/1999 Sb., podle níž je orgán činný v trestním řízení povinen cestovní doklad bezodkladně zaslat orgánu příslušnému k jeho vydání s uvedením důvodu zadržení.

Dále se stěžovatel dovolává toho, že ani správní orgán prvního stupně nerespektoval lhůtu uvedenou v ustanovení § 24 odst. 4, podle něhož správní orgán příslušný k vydání cestovního dokladu rozhodne o odnětí zadrženého cestovního dokladu nebo o jeho vrácení do 15ti dnů poté, co obdržel oznámení o zadržení cestovního dokladu.

Nedodržení lhůty uvedené v ustanovení § 24 odst. 3 zákona o cestovních dokladech mělo mít podle stěžovatele za následek odmítnutí žádosti policejního orgánu. Lhůtu uvedenou v ustanovení § 24 odst. 4 téhož zákona k rozhodnutí ve věci správním orgánem považoval stěžovatel za propadnou.

Nejvyšší správní soud právní závěry uvedené v kasační stížnosti nesdílí.

Podle vysokoškolské učebnice Civilní právo procesní (druhé aktualizované a přepracované vydání – vydané Linde Praha, a. s., v roce 2002) se procesní lhůty dělí na zákonné a soudcovské. Zákonné lhůty jsou stanoveny zákonem, soudcovské lhůty mohou a někdy i musí být stanoveny soudem. Zákonné lhůty jsou ty, které pro provedení určitého úkonu stanoví přímo zákon. Nedodržení zákonné procesní lhůty má vždy nějaké procesní důsledky. Jde-li o lhůtu k provedení úkonu, který je v dispozici účastníka, pak nedodržení lhůty má za následek ztrátu možnosti úkon s úspěchem provést. Jde o tzv. lhůty propadné, neboli prekluzivní. Podle Slovníku českého práva (třetí rozšířené a podstatně přepracované vydání) I. dílu – lhůty v trestním právu a řízení jsou jednak a) zákonné, jsou stanoveny zákonem, a pokud to zákon vysloveně nepřipouští, nelze je prodlužovat, b) soudcovské, jsou stanoveny soudem nebo jiným orgánem a lze je rozhodnutím tohoto orgánu prodloužit. Lhůty se dále dělí na a) pořádkové (s jejich nedodržením nejsou spojeny žádné důsledky), b) procesní (jejichž nedodržení má zpravidla procesní důsledek v podobě zániku vykonat úkon). Podle právnické učebnice Správní právo, obecná část (čtvrté změnžené a doplněné vydání), vydané nakladatelstvím C. H. Beck v roce 1994, se ve správním řízení rozlišují lhůty zákonné (stanovené správním řádem nebo zvláštním předpisem – např. lhůty k podání opravných prostředků) a lhůty, které stanoví správní orgán k provedení určitého úkonu (např. lhůta k odstranění nedostatků podání). V případě, že správní orgán nezahájí řízení, ač je k tomu povinen, nebo nerozhodne v zákonem stanovené lhůtě, může rozhodnout o věci správní orgán, který by jinak rozhodoval o odvolání. Podmínkou tohoto opatření, označovaného též atrakce, podle zákona je, že to „dovoluje povaha věci“ a nápravy nelze dosáhnout jinak.

Podle ustanovení § 37 zákona č. 329/1999 Sb. (dále jen „zákon“) není-li stanoveno jinak, postupuje se při rozhodování podle tohoto zákona podle správního řádu.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že nesdílí názor stěžovatele v tom, že by správní orgán měl zkoumat (k jeho námitce), zda byla zachována a splněna příslušná právní úprava, upravující postup policejního orgánu poté, co se předmětné doklady dostaly do dispozice policejního orgánu. Tato povinnost pro správní orgán nevyplývá z žádného ustanovení zákona č. 329/1999, ani ze správního řádu. Při respektování čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, pak nelze na správních orgánech rozhodujících v této věci požadovat, aby postupovaly způsobem, které příslušné právní předpisy nepředpokládají. Nejvyšší správní soud se tedy zcela ztotožňuje s posouzením uvedeným v rozsudku Městského soudu v Praze ve vztahu k výkladu § 23 písm. b) zákona a konstatuje, že nerespektoval-li policejní orgán lhůtu uvedenou v ustanovení § 24 odst. 3 zákona č. 329/1999 Sb., když nelze zřejmě dovodit, že cestovní doklady zaslal příslušnému správnímu orgánu bezodkladně, nelze s tímto pochybením policejního orgánu spojovat následek tvrzený žalobcem – t. j. odmítnutí žádosti, neboť zákon č. 329/1999 Sb. ani správní řád takový postup nepředpokládají, a správní orgán proto není k takovému postupu oprávněn. Uvedenou námitku tedy Nejvyšší správní soud za důvodnou nepovažuje.

Pokud jde o lhůtu uvedenou v ustanovení § 24 odst. 4 zákona č. 329/1999 Sb., jedná se zcela jistě o lhůtu zákonnou. Na rozdíl od stěžovatele má však Nejvyšší správní soud za to, že uvedená lhůta není propadná. Skutečnost, že lhůta uvedená v ustanovení § 24 odst. 4 zákona není propadná, dovozuje Nejvyšší správní soud shodně jako Městský soud v Praze z toho, že zákon č. 329/1999 Sb., ani zákon č. 71/1967 Sb. (správní řád), nespojuje s jejím nedodržením žádné právní následky.

Dovolává-li se stěžovatel v podané kasační stížnosti Ústavního nálezu č. IV. ÚS 692/02 s tím, že považuje uplatněnou analogii se zákonem č. 141/1961 (trestní řád) za zcela na místě, neboť principiálně se jedná taktéž o omezení osobní svobody jedince, a stejně tak ustanovení § 71 odst. 3 trestního řádu neupravuje výslovně následek zmeškání zákonem stanovené lhůty, je třeba uvést, že i v tomto Ústavním nálezu Ústavní soud připustil, že trestní řád nestanoví výslovně následky v případě, kdy státní zástupce podle citovaného ustanovení v dané lhůtě nerozhodne (ustanovení § 71 odst. 3 trestního řádu, tak jak je určeno v ustanovení § 71 odst. 2 a 9 trestního řádu, kde je výslovně stanoveno propuštění obviněného na svobodu jako důsledek marného uplynutí lhůty, případně při srovnání s právní úpravou účinnou před 1. 1. 2002, § 71 odst. 6 trestního řádu). Právní teorie zastává názor, že jde o lhůtu propadnou (nikoliv pořádkovou), a že její nedodržení má za následek, že obviněného je nutno z vazby propustit na svobodu, a to v den následující po uplynutí uvedené lhůty. Ústavní soud dále uvádí, že vychází při posuzování charakteru lhůty v ustanovení § 71 odst. 3 trestního řádu z jejího bezprostředního dopadu na omezení osobní svobody jednotlivce a má za to, že je-li v jejím rámci stanovena výslovná povinnost rozhodnout o dalším trvání vazby obviněného, pak má taková lhůta přímou návaznost na čl. 8 odst. 2 a 5 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Povaha a smysl této lhůty nepřipouští stav, že by její nedodržení nemělo žádný následek, t. j. žádný vliv na další omezení osobní svobody jednotlivce. Pořádkový charakter lhůty by znamenal, že jakékoliv prodlení státního zástupce či jeho nečinnost by bylo možno zhojit kdykoliv dodatečným rozhodnutím, což je především z hlediska právní jistoty obviněného, ale i počátku běhu dalších lhůt stanovených v ustanovení § 71 odst. 4 trestního řádu nepřijatelné, a pro takovéto dodatečné rozhodnutí není v příslušných ustanoveních trestního řádu žádná opora. Byla-li by tedy v praxi orgánů činných v trestním řízení připouštěna možnost jiného výkladu, pak Ústavní soud připomíná, že jedinou správnou interpretací tohoto ustanovení je interpretace ústavně konformní, a podle ní je třeba tuto lhůtu považovat za prekluzivní. Není-li v této lhůtě (3 měsíce + 5 pracovních dnů) vydáno rozhodnutí státního zástupce o ponechání obviněného ve vazbě, dochází k omezení osobní svobody obviněného nezákonně a tím i protiústavně.

Z výše uvedeného plyne, že Ústavní soud především zdůrazňuje povahu a charakter lhůty uvedené v ustanovení § 71 odst. 3 trestního řádu, kdy poukazuje na přímou návaznost této lhůty na čl. 8 odst. 2 a 5 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud však neshledává žádnou podobnost mezi nedodržením lhůty uvedené v ustanovení § 24 odst. 4 zákona o cestovních dokladech, tedy nedodržením 15denní lhůty správním orgánem, který ve věci nerozhodl v této lhůtě poté, co obdržel žádost, a mezi lhůtou upravenou v ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, týkající se rozhodnutí o vazbě v přípravném řízení, jestliže její trvání dosáhne tří měsíců. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že lhůta uvedená v § 24 odst. 4 by měla obdobnou povahu a smysl jako lhůta uvedená v ustanovení § 71 odst. 3 trestního řádu, a že by nemohl být připuštěn stav, kdy by její nedodržení nemělo žádný následek, t. j. žádný vliv na další omezení osobní svobody. Lhůta uvedená v ustanovení § 24 odst. 4 zákona o cestovních dokladech je tedy

lhůta pořádková, přičemž její nedodržení nemá bezprostřední vliv na další omezování osobní svobody stěžovatele.

V dané věci Nejvyšší správní soud dále dodává, že jak žalovaný, tak i soud dospěli k závěru, že správní orgán prvního stupně nepostupoval správně, když stěžovateli ustanovil opatrovníka, čímž celé řízení prodloužil a rozhodl tak až po patnácti dnech. Nejvyšší správní soud však tento názor zcela nesdílí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze správnímu orgánu prvního stupně vytýkat, že na základě údajů zjištěných z místního šetření ze dne 17. 3. 2003 rozhodl tak, že stěžovateli ustanovil opatrovníka podle § 16 odst. 2 správního řádu. Mohl se sice informovat o pobytu stěžovatele u příslušného policejního orgánu, ale neučinil-li tak, nelze jeho výše popsany postup považovat za postup zcela nesprávný.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že námitky stěžovatele ve vztahu k postupu správního orgánu podle § 24 odst. 4 zákona o cestovních dokladech důvodnými neshledal.

K námitkám stěžovatele ve vztahu ke kvalitě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uvádí Nejvyšší správní soud, že jakkoliv by uvedené námitky byly důvodné, je třeba vycházet z toho, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného je třeba posuzovat jako jeden celek, přičemž rozhodnutí žalovaného již splňuje náležitosti předepsané zákonem a je řádně odůvodněno. K dalším námitkám stěžovatele uplatněným v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že svoboda pohybu nepatří mezi neomezitelná práva. Kromě pojmového omezení, t. j. omezení per definitionem, může být svoboda pohybu omezena zákonem. Toto omezení je výslovně předvídáno v čl. 14 odst. 3 Listiny, podle kterého lze omezit svobodu pohybu a pobytu za podmínky, že se tak děje zákonem, a je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých. Zákon č. 329/1999 Sb. dává možnost orgánům činným v trestním řízení požádat o omezení svobody pohybu trestně stíhané osoby pro úmyslný trestný čin odnětím cestovního dokladu, aby tak mohl být pachatel trestného činu dopaden, usvědčen a odsouzen, a nemohl se trestnímu stíhání vyhýbat nebo mu zcela uniknout. Dále je nepochybné, že orgány činné v trestním řízení mohou, na základě stavu a vývoje trestního stíhání určité osoby uvážit, zda je nezbytné omezit uvedeným způsobem svobodu pohybu a pobytu trestně stíhané osoby, a je tedy zřejmé, že ustanovení § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech, omezuje svobodu pohybu z důvodu udržení veřejného pořádku a ochrany práv a svobod druhých, což je zcela v souladu s ustanovením čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Městskému soudu v Praze nelze vytýkat nesprávné právní posouzení věci ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost tedy považuje za nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť žalovaný žádné náklady neuplatňoval a stěžovatel s kasační stížností úspěšný nebyl.

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

V Brně dne 26. července 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu