



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. P.**, zastoupeného Mgr. Alenou Větrovskou, advokátkou se sídlem Štěpánská 633/49, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Úřad Městské části Praha 16**, se sídlem Václava Balého 23, 153 00 Praha 5 - Radotín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2004, č. j. 11 Ca 5/2004 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem byla jednak odmítnuta jeho žaloba v části, v níž se stěžovatel domáhal vyslovení nezákonnosti výzvy žalovaného ze dne 17. 12. 2003, č. j. 12623/03/OOS/CD - 23, obsahující příkaz, aby žalobce neprodleně odevzdal cestovní pas číslo 1492937, platný do 10. 5. 2005, a cestovní pas číslo 10137807, platný do 1. 8. 2005. Dále byla uvedeným rozsudkem zamítnuta jeho žaloba v části, v níž se stěžovatel domáhal, aby soud žalovanému zakázal, aby tímto způsobem pokračoval v porušování základního práva žalobce na svobodné opuštění území České republiky a základního práva žalobce na ochranu soukromého a rodinného života, a dále aby soud žalovanému zakázal zadržet cestovní pasy žalobce a stěžovateli příkazovat nebo jinak jej donucovat neprodleně odevzdat cestovní pas číslo 1492937, platný do 10. 5. 2005, a cestovní pas číslo 10137807, platný do 1. 8. 2005. Městský soud v Praze svůj rozsudek v části, v níž žalobu odmítl, odůvodnil tím, že žaloba o vyslovení nezákonnosti určitého úkonu správního orgánu je nepřipustná podle § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť zákon nedává soudu

ve správním soudnictví pravomoc vyslovovat nezákonnost úkonu správního orgánu, a to ani v případě, že by se jednalo o úkon v podobě nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. V části, v níž žalobu stěžovatele zamítl, Městský soud v Praze své rozhodnutí zdůvodnil tím, že stěžovatelem napadenou výzvou není tento přímo zkrácen ve svých právech, neboť se ve své podstatě jedná nikoli o aktivní zásah správního orgánu směřující k odnětí cestovních pasů stěžovatele, nýbrž o výzvu k jejich dobrovolnému odevzdání, která se práv stěžovatele nijak bezprostředně nedotýká, neboť na stěžovatelových právech se tím nic přímo nemění.

Ve své kasační stížnosti odkázal stěžovatel na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

V první řadě rozsudku Městského soudu v Praze a řízení, jež předcházelo jeho vydání, vytkl zmatečnost, když soud teprve po upřesnění stěžovatelem pochopil, že předmětem žaloby stěžovatele je úkon správního orgánu podle § 82 s. ř. s.

Dále stěžovatel uvedl, že výzvou žalovaného, obsahující příkaz k neprodlenému odevzdání cestovních pasů, byl podle svého názoru přímo zkrácen na svých základních právech a svobodách zaručených článkem 14 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Podle stěžovatele je nesprávný právní názor Městského soudu v Praze, pokud žalobu na vyslovení nezákonnosti výzvy k odevzdání cestovních pasů odmítl s poukazem na § 85 s. ř. s., neboť podle tohoto ustanovení je žaloba nepřipustná jen tehdy, domáhá-li se žalobce pouze (tj. výlučně) vyslovení nezákonnosti - stěžovatel se však vedle tohoto domáhal i zákazu pokračovat v zásahu a zákazu zadržet cestovní pasy.

Stěžovatel dále nesouhlasil s názorem Městského soudu v Praze, že stěžovatel není napadenou výzvou přímo zkrácen ve svých právech, neboť se ve své podstatě jedná nikoli o aktivní zásah správního orgánu směřující k odnětí cestovních pasů stěžovatele, nýbrž o výzvu k jejich dobrovolnému odevzdání, která se práv stěžovatele nijak bezprostředně nedotýká. Poukázal na to, že mu při nesplnění výzvy může být uložena pokuta podle § 45 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), případně může být postižen pro přestupek podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), a že mu mohou být jeho cestovní pasy zadrženy podle § 24 odst. 2 zákona č. 329/1999 Sb., cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cestovních dokladech“). Poukázal dále na to, že výzva k odevzdání cestovních pasů se dostává do rozporu s čl. 8 odst. 1, 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, sjednané v Římě dne 4. listopadu 1950 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva o lidských právech“). Dále stěžovatel uvedl, že výzva k odevzdání cestovních pasů bezprostředně zasáhla jeho práva, neboť směřuje k následku spočívajícímu v omezení svobody pohybu a pobytu, a proto je oprávněn domáhat se soudní ochrany bez toho, aby vyčkával, až bude tento příkaz vykonán; opačný postup by nebylo možno považovat za efektivní ochranu práv ve smyslu čl. 13 Úmluvy o lidských právech. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Dragan Napijalo proti Chorvatsku, v němž bylo vysloveno, že neposkytne-li soud předběžnou ochranu osobě, které úřady bezdůvodně zadržují cestovní pas, ohrožuje takový postup Úmluvou o lidských právech zaručenou svobodu pohybu.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost. Uvedl, že podle jeho názoru na základě podnětu oprávněného subjektu (soudního exekutora, jehož úkony jsou úkony soudu podle § 28 věty druhé a § 52 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, ve znění pozdějších předpisů) a za splnění dalších zákonem stanovených podmínek zahájil řízení o odnětí cestovních dokladů žalobce. Podle svých slov není žalovaný oprávněn posuzovat správnost postupu soudu (resp. soudního exekutora), navrhuje-li tento odnětí pasu, nýbrž pouze zjistit, zda jsou splněny zákonné podmínky pro odnětí cestovního pasu. Ústavnost zákonné úpravy, umožňující odejmout cestovní pas v řízení zahájeném správním orgánem na základě podnětu soudu, není správní orgán oprávněn zkoumat. V dalším pak žalovaný odkázal na obsah správního spisu.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Rozsahem a důvody podané kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V první řadě nutno konstatovat, že zjevně a již na první pohled není dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutí Městského soudu v Praze je plně srozumitelné, je z něho patrné, o čem a jak bylo rozhodnuto, a důvody rozhodnutí jsou v něm uvedeny způsobem nenechávajícím jakýchkoli pochyb o jejich logické nerozpornosti. Řízení před soudem nebylo stíženo žádnou vadou - skutečnost, že zpočátku neměl soud zcela jasno o tom, čeho se žalobce domáhá, a měl za to, že se může jednat o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, nelze za vadu řízení považovat, pokud soud k vyjasnění této otázky použil zákonem stanovených procesních nástrojů (usnesení-výzvy podle § 37 odst. 1 a 5 s. ř. s.) a pokud v součinnosti se stěžovatelem tyto nejasnosti odstranil. Z výroku rozsudku Městského soudu v Praze i z jeho odůvodnění je jednoznačně patrné, že bylo rozhodnuto přesně o tom, co učinil předmětem řízení stěžovatel podáním žaloby.

Není dán ani důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. - rozsudek Městského soudu v Praze není nezákonný v té jeho části, v níž bylo rozhodnuto o odmítnutí žaloby. Podkladem pro toto rozhodnutí byl závěr soudu, že ustanovení § 85 s. ř. s. vylučuje přípustnost žaloby domáhající se pouze určení, že „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. je nezákonný. Stěžovatel dovozuje, že nepřípustnost žaloby požadující vyslovení nezákonnosti „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. je dána pouze v případě, že se žalobce domáhá toliko (tj. výlučně) vyslovení nezákonnosti, že však není dána, domáhá-li se vedle toho ještě něčeho dalšího, např. zákazu pokračovat v nezákonném zásahu. Uvedený výklad stěžovatele je však nesprávný. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 až 87 s. ř. s.) je postaveno na koncepci ochrany před „zásahem“ (zásahem, pokynem nebo donucením), který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování (viz § 82 in fine s. ř. s.). Z uvedeného vyplývá, že jde o ochranu před zásahem, který bezprostředně a přímo trvá nebo hrozí a kterému je nutno v případě, že je nezákonný, nutno zabránit, tj. jej zakázat vydáním konstitutivního rozhodnutí (§ 87 odst. 2 věta první s. ř. s.) a tím jej právně pro futuro znemožnit. Zákon nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejm. zásahy, ke kterým došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu. Proto také nepočítá s ve své podstatě deklaratorními rozhodnutími (viz k tomu Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín, Soudní řád správní. Komentář, C. H. Beck, Praha 2004, 1. vyd., komentář k § 85, str. 197, bod 3., Brothánková/Žižková, Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví, s vysvětlivkami, Linde,

Praha 2004, komentář k § 85, str. 194), kterými by byla vyslovována nezákonnost (minulých či budoucích) zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s. V tomto světle nutno vykládat slovo „pouze“ v ustanovení § 85 s. ř. s. tak, že nepřipustná je v každém případě žaloba, která se domáhá pouze vyslovení nezákonnosti „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s., avšak zároveň i jakákoli jiná žaloba, která se vedle vyslovení nezákonnosti domáhá i něčeho jiného, a to v té její části, v níž se domáhá vyslovení nezákonnosti.

Ani důvod podle § 103 odst. 3 písm. a) s. ř. s., který byl stěžovatelem uplatněn ve vztahu k té části rozsudku, jíž bylo rozhodnuto o zamítnutí žaloby, není dán. Stěžovatel má za to, že „zásahem“, proti kterému je nutno mu poskytnout ochranu, je výzva žalovaného k odevzdání cestovních dokladů. K posouzení právní povahy této výzvy je třeba určit její místo v rámci zákonných prostředků upravujících možnost odnětí cestovního pasu.

Odepření vydání a odnětí cestovního dokladu, mj. i cestovního pasu [viz § 5 odst. 1 písm. a) zákona o cestovních dokladech], je upraveno zejména v § 23 až § 28 zákona o cestovních dokladech. Ke dni rozhodování Městského soudu v Praze, tj. ke dni 29. 6. 2004 (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), stanovil § 23 zákona o cestovních dokladech ohledně nevydání či odnětí cestovního doklad následující:

Vydání cestovního dokladu se odepře nebo vydaný cestovní doklad se odejme na žádost

a) soudu občanovi, proti kterému je nařízen výkon soudního rozhodnutí pro neplnění vyživovací povinnosti nebo finančních závazků,

b) orgánu činného v trestním řízení občanovi, proti kterému je vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin, nebo

c) orgánu, jenž vykonává rozhodnutí nebo jeho výkon zařizuje podle zvláštního právního předpisu [poznámkou pod čarou odkázáno na zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů - pozn. Nejvyššího správního soudu] občanovi, který nevykonal trest odnětí svobody za úmyslný trestný čin, jestliže mu trest nebyl prominut nebo výkon trestu nebyl promlčen.

Citované ustanovení § 23 zákona o cestovních dokladech tedy obsahovalo (a i po novelizaci provedené s účinností od 1. 1. 2005 zákonem č. 559/2004 Sb. obsahuje, byť v poněkud rozšířené podobě) taxativní výčet situací, za kterých je správní orgán příslušný podle § 24 odst. 1 téhož zákona oprávněn o odepření vydání nebo o odnětí cestovního dokladu rozhodnout, jakož i taxativní výčet subjektů (orgánů či osob), oprávněných řízení před příslušným správním orgánem iniciovat.

Ustanovení § 24 odst. 2 až 5 zákona o cestovních dokladech pak upravují proceduru odnímání cestovního dokladu: Odstavce 2 a 3 stanoví, že bylo-li rozhodnuto nebo lze-li důvodně očekávat, že bude rozhodnuto o odnětí cestovního dokladu, může cestovní doklad zadržet orgán příslušný k vydání cestovních dokladů, policie nebo jiný orgán činný v trestním řízení; orgán, který cestovní doklad zadržel, je povinen vydat o tom jeho držiteli potvrzení a cestovní doklad bezodkladně zaslat orgánu příslušnému k jeho vydání s uvedením důvodů zadržení. Odstavec 4 říká, že orgán příslušný k vydání cestovního dokladu rozhodne o odnětí zadrženého cestovního dokladu nebo o jeho vrácení do 15 dnů poté, co obdržel oznámení o zadržení cestovního dokladu. Odvolání proti rozhodnutí o odnětí cestovního dokladu nemá odkladný účinek (§ 24 odst. 5 cit. zákona).

Podnět (žádost) některého z oprávněných subjektů podle § 23 písm. a) až c) zákona o cestovních dokladech tedy vede k zahájení řízení před správním orgánem, řízení před nímž se, není-li stanoveno jinak, řídí správním řádem (§ 37 zákona o cestovních

dokladech). Uvedené řízení lze považovat za specifický typ řízení zahajovaného z podnětu správního orgánu (§ 18 odst. 1, 2. alt. spr. ř.), v němž podmínkou jeho konání je existence žádosti oprávněného subjektu o odnětí resp. odepření vydání cestovního dokladu. Pokud oprávněný subjekt v průběhu řízení vezme svoji žádost o odnětí resp. odepření vydání cestovního dokladu zpět, správní orgán je povinen řízení bez dalšího zastavit (§ 30, 2. alt. spr. ř.).

Jak vyplývá ze správního spisu, v případě stěžovatele podal JUDr. V. P., soudní exekutor se sídlem exekutorského úřadu v P. 7, žádost o odnětí cestovních dokladů stěžovatele, kterou žalovaný posoudil jako podanou oprávněným subjektem a na základě níž zahájil správní řízení. V rámci tohoto řízení byla stěžovateli a jeho zástupci p. Š.i dne 30. 12. 2003 doručena výzva žalovaného ze dne 17. 12. 2003, aby neprodleně žalovanému odevzdal dva přesně specifikované cestovní pasy. Ve výzvě je odkazováno na § 18 odst. 1, 3 správního řádu ve spojení s § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech a uvedeno, že žalovaný zahájil dne 18. 11. 2003 (správní) řízení ve věci odnětí uvedených cestovních pasů. Zároveň výzva obsahuje sdělení, že „*z ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že bylo-li rozhodnuto nebo lze-li důvodně očekávat, že bude rozhodnuto o odnětí cestovního dokladu, může cestovní doklad zadržet orgán příslušný k vydání cestovních dokladů nebo policie*“.

Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: 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, které nejsou rozhodnutím** (4. podmínka), a **byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo** (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

Výzvu k odevzdání cestovních pasů ze dne 17. 12. 2003 nelze považovat za takový „zásah“ v širším smyslu, vůči němuž by byla ochrana podle § 82 s. ř. s. důvodná.

Tato výzva sama osobě nepochybně „zásahem“ v širším smyslu je, neboť se jedná o pokyn správního orgánu stěžovateli, aby něco učinil (odevzdal cestovní pasy), přičemž nejde o rozhodnutí; 4. podmínka tedy splněna je. Nepochybně je splněna i podmínka 5., neboť výzva je zjevně směřována přímo vůči stěžovateli jako konkrétní osobě, nejde tedy zejména o žádný abstraktní akt s neurčitým okruhem adresátů.

Nejsou však splněny 1. a 2. podmínka, a to proto, že výzva je úkonem sice apelativním, majícím přimět stěžovatele, aby něco učinil, avšak zároveň přímo nevynutitelným a ve své podstatě pouze informativním, kterým se žádá práva stěžovatele nezkracují, tj. proti jeho vůli neomezují, tím méně pak přímo. Obsahem výzvy je sdělení, že probíhá správní řízení o odnětí jeho cestovních pasů, že tyto pasy má stěžovatel odevzdat (ovšem zároveň se nehovoří o žádné sankci, která by následovala v případě, že by stěžovatel výzvě nevyhověl; takovou sankci také ani právní řád nezná) a že se mu může stát, pokud budou naplněny podmínky § 24 odst. 2 zákona o cestovních dokladech, že mu jeho cestovní doklady mohou být zadrženy. Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných

podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistět v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezdědka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.

Argumentace stěžovatele možností uložení pořádkové pokuty podle § 45 odst. 1 správního řádu je lichá. Pokud by k uložení této pokuty došlo, bylo by tak učiněno rozhodnutím správního orgánu, proti němuž by se mohl stěžovatel odvolat a které by bylo případně přezkoumatelné soudem v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Ze skutečnosti, že chování stěžovatele, jež je v rozporu s pokynem správního orgánu, může vyvolat následek v podobě uložení nějaké sankce, budou-li splněny podmínky pro její uložení, totiž nijak neplyne, že by tento pokyn samotný zasahoval do právní sféry stěžovatele. Do ní by zasáhlo teprve rozhodnutí, kterým by byla sankce uložena.

Obdobná situace je i u argumentace stěžovatele, že mu při nevyhovění výzvě k odevzdání cestovních pasů hrozí jejich odnětí, tj. nucené odebrání. Toto stěžovateli nepochybně hrozí, ovšem pokud se tak stane, jeho subjektivní veřejná práva budou zasažena teprve tehdy, dojde-li skutečně k tomuto odnětí. Stěžovatelův poukaz na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Napijalo proti Chorvatsku (stížnost č. 66485/01) [2003] ECHR 592 ze dne 13. 11. 2003 je v této souvislosti nepřipadný. V uvedeném rozhodnutí byl z hlediska souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.) a s čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod přiznávajícího některá práva a svobody jiné než ty, které jsou již uvedeny v Úmluvě a v prvním dodatkovém protokolu k Úmluvě (vyhlášen spolu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod pod č. 209/1992 Sb.) testován postup chorvatských úřadů spočívající ve skutečně nastalém odnětí cestovního pasu na státní hranici, zdůvodněném údajným celním přestupkem, a následné proceduře jeho zpětného vydání panu Napijalo. Soud v tomto případě shledal, že chorvatské úřady a soudy neposkytly svému občanu panu Napijalo účinnou ochranu po zadržení jeho pasu, když delší dobu nerozhodly o jeho žádostech o vrácení pasu, navíc za situace, kdy proti němu ani nezahájily řízení ve věci celního přestupku, jehož údajným spácháním odebrání cestovního pasu odůvodnily. Ve stěžovatelově případě však nic takového ani nenastalo - jeho cestovní pasy nebyly do doby rozhodnutí Městského soudu v Praze zadrženy. Navíc, pokud by se tak stalo, ukládá § 24 odst. 3 a 4 zákona o cestovních dokladech orgánu, který cestovní doklad zadržel, povinnost vydat o tom jeho držiteli potvrzení a cestovní doklad bezodkladně (tj. v daném kontextu maximálně během několika dní) zaslat orgánu příslušnému k jeho vydání s uvedením důvodů zadržení. Orgán příslušný k vydání cestovního dokladu pak o odnětí zadrženého cestovního dokladu nebo o jeho vrácení je povinen rozhodnout do 15 dnů poté, co obdržel oznámení o zadržení cestovního dokladu (novelou č. 559/2004 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2005 15-denní lhůta prodloužena na lhůtu 30-denní). Zákon tedy v případě zadržení cestovního dokladu poskytuje dotčené osobě z věcného i časového hlediska účinný prostředek ochrany před odnětím cestovního pasu. V této souvislosti nutno též poznamenat, že existence přezkumné procedury podle § 24 odst. 3 a 4 zákona o cestovních dokladech vylučuje přípustnost žaloby podle § 82 s. ř. s. na ochranu před zásahem spočívajícím v odnětí cestovního dokladu podle § 24 odst. 2 zákona o cestovních dokladech, neboť tuto proceduru lze nepochybně považovat za možnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s. Nerozhodl-li by správní orgán ve lhůtě předepsané

v § 24 odst. 4 s. ř. s., lze se nápravy domáhat - samozřejmě za splnění zákonem stanovených podmínek - žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s.

Není-li splněna byť jen jediná z kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 s. ř. s., je nutno takovou ochranu odepřít a žalobu, která se jí domáhá, zamítnout. Pokud tak Městský soud v Praze učinil proto, že dospěl k závěru, že výzva ze dne 17. 12. 2003 není zásahem správního orgánu, kterým by byl stěžovatel přímo zkrácen ve svých právech, zcela správně posoudil právní otázku a zcela důvodně žalobu stěžovatele v této části zamítl.

Na doplnění nutno konstatovat, že ani podmínka 3. není ve vztahu k výzvě ze dne 17. 12. 2003 splněna. Správní orgán totiž výzvu stěžovateli zaslal zcela zákonně, neboť v souladu se zákonem zahájil správní řízení o odnětí cestovních pasů stěžovatele, když správně dospěl k závěru, že soudní exekutor je i podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2004 subjektem oprávněným podat žádost podle § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech. V tomto ustanovení, které spolu s celým zákonem o cestovních dokladech nabylo účinnosti 1. 7. 2000 a které stran okruhu případů, jichž se týká, formulačně navazuje na ustanovení § 17 písm. a) zákona č. 216/1991 Sb. o cestovních dokladech a cestování do zahraničí, se hovoří o soudu jako oprávněném subjektu. Po nabytí účinnosti zákona o cestovních dokladech však nabyl účinnosti zákon č. 120/2001 Sb. o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů (dále jen „exekuční řád“), který vedle soudního výkonu rozhodnutí zavedl do právního řádu paralelní způsob nuceného vymáhání vykonatelných povinností cestou exekuce nařizované soudem a prováděné soukromým exekutorem. Základním rysem exekuce podle exekučního řádu je kompetence v exekučním řízení dělená mezi soud, který vykonává pouze úkony výslovně mu exekučním řádem svěřené, a soudního exekutora, který vykonává všechny ostatní úkony. Ustanovení § 52 odst. 2 exekučního řádu totiž uvádí, že nestanoví-li exekuční řád jinak, je exekutor oprávněn vykonat všechny úkony, které občanský soudní řád a další právní předpisy jinak svěřují při provedení výkonu rozhodnutí soudu, soudci, vykonavateli nebo jinému zaměstnanci soudu. Ustanovení § 28 věty druhé exekučního řádu pak říká, že úkony exekutora se považují za úkony soudu. Soudní exekutor je fyzickou osobou pověřenou výkonem veřejné moci a je při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního zákona veřejným činitelem (§ 4 exekučního řádu). Ze systematického zařazení § 28 a § 52 v exekučním řádu (v hlavě III., upravující provedení exekuce) by mohlo být dovozováno, že výše uvedené pravidlo platí pouze pro úkony v rámci exekučního řízení a že neplatí v případě, že se jedná o kompetenci soudu (resp. soudního exekutora) s exekučním řízením sice úzce věcně související, avšak upravenou jiným předpisem než exekučním řádem - takovým úkonem by mohla být i žádost podle § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech ve znění do 31. 12. 2004, která by pak podle tohoto výkladu nebyla v exekučním řízení vůbec možná, neboť zákon o cestovních dokladech o exekučním řízení vůbec nehovoří, jelikož hovoří pouze o výkonu soudního rozhodnutí. Uvedený výklad by však popíral základní smysl a účel exekučního řízení, kterým je (stejně jako v případě soudního výkonu rozhodnutí) zajištění rychlého a účinného vymožení vykonatelné povinnosti povinného ve prospěch oprávněného. Z hlediska tohoto principu postrádá jakéhokoli opodstatnění, aby při soudním výkonu soudního rozhodnutí pro neplnění vyživovací povinnosti nebo finančních závazků bylo možno za splnění zákonných podmínek cestovní doklad občanu, proti kterému je nařízen výkon rozhodnutí, odebrat resp. mu odepřít jeho vydání, zatímco v řízení exekučním k vymožení téže povinnosti, jehož účelem je totéž, co je účelem soudního výkonu rozhodnutí, by taková možnost neexistovala.

Těž by bylo možno tvrdit, že sice i v řízení exekučním bylo lze za účinnosti úpravy platné do 31. 12. 2004 postupovat podle § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech, že však žádost správnímu orgánu musel podat soud, nikoli soudní exekutor. Tuto argumentaci je však nutno odmítnout poukazem na již shora zmíněná ustanovení § 52 odst. 2 a § 28 věty druhé exekučního řádu, která kompetence v exekučním řízení rozděluje mezi soud a soudního exekutora. „Soudem“ ve smyslu § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech ve znění do 31. 12. 2004 nutno rozumět tu z obou institucí majících kompetence v exekučním řízení (tj. soudu a soudního exekutora), které je tato kompetence zákonem svěřena. Touto institucí je zjevně soudní exekutor, neboť měl-li by to být soud, musel by mu tuto kompetenci exekuční řád nebo jiný právní předpis výslovně svěřovat; jestliže tomu tak není, nelze na základě pravidla zakotveného v § 52 odst. 2 exekučního řádu ve spojení s § 28 větou druhou téhož zákona dospět k jinému závěru, než že oprávnění k podání návrhu podle § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech ve znění do 31. 12. 2004 má soudní exekutor.

Obiter dictum však nutno poznamenat, že je třeba odmítnout názor žalovaného, že správní orgán není oprávněn posuzovat správnost postupu soudu (resp. soudního exekutora), navrhuje-li odnětí pasu, nýbrž pouze zjistit, zda jsou splněny zákonné podmínky pro odnětí cestovního pasu (myšleno podmínky výslovně uvedené v zákoně o cestovních dokladech). Takový výklad ustanovení § 23 zákona o cestovních dokladech, jakkoli koresponduje s důvodovou zprávou k tomuto zákonu [viz vládní návrh zákona o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o cestovních dokladech), sněmovní tisk 272, důvodová zpráva - zvláštní část, k § 23], nelze považovat za ústavně konformní, neboť znemožňuje u osoby, které je odebrán cestovní doklad či je odepráno jeho vydání, účinnou ochranu základního práva zakotveného v čl. 14 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Pokud by totiž správní orgán, který je příslušný k rozhodnutí o odnětí cestovního dokladu či odeprání jeho vydání (§ 24 odst. 1 zákona o cestovních dokladech), vůbec nezkoumal, zda subjekt, který podle § 23 téhož zákona o odnětí či odeprání vydání cestovního dokladu požádal, k tomu má věcný důvod odpovídající relativně restriktivním důvodům omezení svobody pohybu a pobytu resp. práva opustit území České republiky zakotveným jako jediné přípustné v čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, bylo by zkoumání a ověřování existence tohoto věcného důvodu fakticky vyloučeno nejen v rámci správního řízení, ale i ze soudní kontroly. Správní orgán a v rámci správního soudnictví i soud by totiž mohly toliko zkoumat, zda je dán některý z relativně široce vymezených a s čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod jen volně korespondujících důvodů podle § 23 zákona o cestovních dokladech. Správní orgán by tedy například mohl (podle zákona o cestovních dokladech ve znění účinném do 31. 12. 2004) pouze zkoumat, zda je proti občanovi, kterému se má cestovní doklad odejmout či odeprát jeho vydání, nařízen výkon soudního rozhodnutí (příp. exekuce) pro neplnění vyživovací povinnosti nebo finančních závazků a zda o odnětí cestovního dokladu či o odeprání jeho vydání požádal soud; pokud by tyto důvody byly dány, musel by správní orgán cestovní doklad vždy odejmout či odeprát jeho vydání, aniž by se mohl zabývat tím, zda je takový zásah do práv daného občana nevyhnutelný pro ochranu práv třetích osob - toto posouzení by neformálně, bez jakékoli procedury a bez jakýchkoli záruk přezkoumatelnosti provedl pouze žádající subjekt, v daném případě soud. Takovýto postup lze stěží považovat za spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, v němž se rozhoduje o občanském právu dotčeného občana; stejně tak nutno konstatovat, že za této situace není zajištěn účinný soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy o základním právu ve smyslu

čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními normami a druhá je s nimi v rozporu, je nezbytné interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem (srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/96, zveřejněný pod č. 98 ve svazku 6. Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu a též pod č. 286/1996 Sb.). Ústavně konformním výkladem v daném případě nelze dospět k jinému závěru, než že příslušný správní orgán (§ 24 odst. 1 zákona o cestovních dokladech) musí při rozhodování podle § 23 zákona o cestovních dokladech vedle podmínek tam výslovně stanovených vždy též zkoumat, zda v konkrétním případě dotčeného občana jsou splněny ústavně stanovené podmínky omezení základního práva zakotveného v čl. 14 Listiny základních práv a svobod.

Městský soud v Praze důvodně zamítl žalobu stěžovatele i v části, v níž se stěžovatel domáhal, aby soud zakázal stěžovateli zadržet jeho cestovní pasy a aby mu přikazoval nebo jinak jej donucoval pasy neprodleně odevzdat.

Pokud se týká stěžovatelem požadovaného zákazu zadržet žalobci cestovní pasy stěžovatele a přikazovat mu nebo jej jinak donucovat pasy neprodleně odevzdat, nelze stěžovatelově žalobě vyhovět proto, že není splněna přinejmenším podmínka 6. z katalogu výše uvedeného. Odebráním cestovního pasu by se stěžovateli zabránilo legálně cestovat do zahraničí, s výjimkou členských států Evropské unie a některých dalších států, do nichž lze vycestovat na občanský průkaz, neboť by neměl k dispozici listinu opravňující jej k opuštění České republiky přes hraniční přechod (viz § 2 odst. 1 věta první zákona o cestovních dokladech), což by nepochybně bylo přímým zásahem (jiným než rozhodnutí) do jeho svobody pohybu a pobytu zaručené čl. 14 Listiny základních práv a svobod, kterým by byl stěžovatel přímo zkrácen ve svých právech a který by byl zaměřen přímo proti němu (jsou tedy splněny podmínky 1., 2., 4., 5. z výše uvedeného katalogu). Stěžovatel je však (viz podmínka 6.) před „zásahem“ v širším smyslu chráněn jen tehdy, jestliže tento trvá nebo jestliže trvají jeho důsledky nebo jestliže hrozí jeho opakování. Ani jedna z alternativ není v případě stěžovatele splněna. Zásah ani jeho důsledky v době rozhodování Městského soudu v Praze netrvaly, neboť vůbec nenastaly - stěžovateli nebyly jeho pasy odebrány, přičemž, jak bylo výše podrobně vyloženo, výzva k odevzdání cestovních pasů ze dne 17. 12. 2003 není úkonem závazným, nýbrž toliko nezávazným pokynem a informací; jiné úkony směřující k odebrání cestovních pasů stěžovatele správní orgán neučinil (samozřejmě vyjma samotného zahájení správního řízení, tj. procesního postupu směřujícího k vydání rozhodnutí, což zjevně za žádný zásah považovat nelze a stěžovatel to ani netvrdí). Stěžovateli nepochybně v důsledku opatření na hraničních přechodech provedeného na základě žádosti žalovaného ze dne 24. 10. 2003, která byla průběžně prodlužována (viz č. l. 6, 41 a 52 správního spisu žalovaného), hrozilo zadržetí cestovních pasů, ovšem nehrozilo mu „opakování“ zásahu, protože k opakování určitého zásahu může dojít pouze tehdy, když již předtím k onomu zásahu alespoň jednou došlo. Lze uzavřít, že v době rozhodování Městského soudu v Praze stěžovateli nepochybně hrozilo, že mu budou jeho cestovní pasy odebrány, avšak ještě k tomu nedošlo. Jak již bylo již shora uvedeno, podle § 82 s. ř. s. se poskytuje ochrana před „zásahem“, který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování, nikoli však ochrana před aktuálně neexistujícími zásahy, mimo jiné zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu. Podmínky pro poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s. tedy nebyly v případě stěžovatele ani v této části jeho žaloby dány, a proto Městský soud v Praze žalobu i v této části zcela důvodně zamítl.

Lze tedy uzavřít, že Městský soud v Praze zcela důvodně zčásti odmítl a zčásti zamítl žalobu stěžovatele. Nejvyšší správní soud proto nedůvodnou kasační stížnost stěžovatele zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. března 2005

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu