



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **J. Ch.**, zast. JUDr. Františkem Výmolou, advokátem se sídlem v Praze, Husníkova 2080/8, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2003, č. j. vnitř. 3035/03, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2004, č. j. 7 Ca 138/2003 - 30,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2004, č. j. 7 Ca 138/2003 - 30, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2003, č. j. vnitř. 3055/03, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Slaný ze dne 25. 3. 2003, č. j. CP 02/03 o odnětí cestovních pasů č. 330 33 205 a č. 330 33 206 z důvodů probíhajícího trestního řízení. Městský soud vyšel z názoru, že zákonné podmínky pro odnětí cestovních dokladů byly splněny, subjektivní postoj žalobce k vycestování, stejně tak jako skutečnost propuštění z vazby, nejsou rozhodné, a námitky proti postupu správního orgánu nebyly důvodné.

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) a zejména namítá, že správní rozhodnutí nejsou dostatečně odůvodněna a není z nich zřejmé, jaké důkazy byly provedeny a jaké právní závěry z nich správní orgány dovodily. Správní rozhodnutí vycházejí z nesprávného výkladu a užití § 23 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění platném do 31. 12. 2004 (zákon o cestovních dokladech), pokud tvrdí, že důvody tam uvedené jsou taxativní a není nutné provádět žádné dokazování. Zákodárce jistě neměl v úmyslu správní orgán při rozhodování striktně vázat návrhem policejního orgánu, ale jen k tomu, aby na základě návrhu bylo zahájeno řízení, v němž bude prováděno dokazování o nezbytnosti odnětí cestovního dokladu. Při vázanosti návrhem by totiž nebylo potřeba vést žádné správní řízení.

Pro výše uvedené důvody navrhuje stěžovatel napadený rozsudek městského soudu zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil svojí možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že dne 21. 1. 2003 podalo Policejní prezidium České republiky, Úřad kriminální policie a vyšetřování, Odbor hospodářské kriminality Městskému úřadu ve Slaném návrh na odnětí cestovních dokladů stěžovatele z důvodu, že usnesením ze dne 17. 12. 2002 bylo proti němu zahájeno trestní stíhání pro pokus trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 8 odst. 1, § 148 odst. 1, 4 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, a pro trestný čin účasti na zločinném spolčení podle § 163a odst. 1 téhož zákona. Řízení o odnětí cestovních pasů bylo zahájeno oznámením doručeným stěžovateli dne 28. 2. 2003, ten se k věci vyjádřil písemně, navrhl provedení důkazů a dále uvedl, že o svých cestách do zahraničí informuje policejního radu, který mu vycestování nezakázal. Odnětí cestovních dokladů označil za diskriminační ve vztahu k jeho podnikání. Dne 25. 3. 2003 bylo vydáno rozhodnutí o odnětí cestovních pasů s odůvodněním, že podle § 23 odst. b) zákona o cestovních dokladech je důvodem podání návrhu na základě trestního stíhání pro úmyslný trestný čin. V odvolacím řízení bylo rozhodnutím žalovaného odvolání zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno s odůvodněním, že bylo vydáno v souladu se zákonem, podle něhož za splnění zákonných podmínek cestovní doklad musí být odňat a o jeho vrácení lze žádat poté, kdy podmínky odnětí pominou. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného stála na důvodech obdobných důvodům kasačním, soud ji zamítl jako nedůvodnou s odkazem na rozhodnou právní úpravu.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

Podle § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech ve znění účinném do 31. 12. 2004 [nyní obdobně § 23 písm. c) téhož zákona] se vydaný cestovní doklad odejme na žádost orgánu činného v trestním řízení občanovi, proti kterému je vedeno trestní

stíhání pro úmyslný trestný čin a podle § 24 odst. 1 zákona o cestovních dokladech o odnětí cestovního dokladu rozhoduje orgán příslušný k jeho vydání.

Zákon tedy stanovil vázanost rozhodujícího správního orgánu podaným návrhem, aniž mu výslovně svěřil jakoukoliv možnost správního uvážení o důvodech a nezbytnosti učinit tak závažný zásah, kterým odnětí cestovních dokladů a tedy omezení svobody pohybu nepochybně je, vyjma ověření existence zákonného důvodu pro podání návrhu. Tato úvaha by tak zcela spočívala na orgánu činném v trestním řízení, který by ani nebyl povinen ji zdůvodnit a správní orgán, který věcně rozhoduje, by byl zbaven možnosti posouzení úvahy policejního orgánu, nemohl dokazovat o podmínkách pro odnětí cestovního dokladu ani vážit argumentaci účastníka řízení, a nemohl na základě toho učinit vlastní závěr, třeba od návrhu odlišný. Taková situace je nepřijatelná, neboť v žádném stadiu tohoto řízení není prostor pro ochranu práv účastníka řízení, když i soudní přezkum by danou úpravou byl výrazně limitován na pouhé posouzení existence návrhu a trestního řízení.

Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda je dán důvod k přerušení řízení podle § 48 odst. 1 písm. a), § 120 s. ř. s. a k předložení návrhu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a při projednávání věci zaujal názor, že rozhodné ustanovení zákona o cestovních dokladech je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

O neústavnosti platného zákona si Nejvyšší správní soud nemůže učinit právní závěr sám, protože je jím vázán. Nejvyšší správní soud proto v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 23 písm. c) zákona o cestovních dokladech a z těchto důvodů řízení o kasační stížnosti přerušil usnesením ze dne 1. 9. 2005, č. j. 2 As 52/2004 - 55.

Návrh na zrušení citovaného ustanovení však byl usnesením Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 48/05, odmítnut jako podání učiněné osobou zjevně neoprávněnou proto, že citované ustanovení v souzené věci nebylo a nemůže být užito. Znění ustanovení § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech ve znění účinném do 31. 12. 2004 doznalo novelou provedenou zákonem č. 559/2004 Sb. změn a i když jde o předpis věcně podobný, je přesto jiný.

Nejvyšší správní soud proto svůj návrh modifikoval tak, aby byla vyslovena protiústavnost ustanovení § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech ve znění účinném do 31. 12. 2004. O tomto návrhu rozhodl Ústavní soud dne 20. 5. 2008 nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/07. Uvedeným nálezem byla protiústavnost řečeného ustanovení vyslovena.

Ústavní soud ve svých úvahách vyšel z čl. 14 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, které zaručují svobodu pohybu. Svobodu pohybu nezahrnuje jen právo volně se pohybovat a usazovat kdekoli na území České republiky, ale i právo svobodně vycestovat do zahraničí a vrátit se zpět. Ve vztahu k občanům České republiky ústavní úprava připouští, aby výkon jejich svobody pohybu byl omezen zásahem veřejné moci. Aby mohl být tento zásah považován za ústavně přípustný, musí splňovat tři podmínky: 1) musí být stanoven zákonem, 2) musí

směřovat k legitimnímu cíli, 3) musí být nevyhnutelný, resp. nezbytný v demokratické společnosti.

Zatímco první dvě podmínky shledal Ústavní soud splněnými, třetí (nezbytnost zásahu) nikoliv. „*Účelem napadeného ustanovení bylo odejmutí či odepření vydání cestovního dokladu, aby se osoba stíhaná pro úmyslný trestný čin nemohla vyhýbat trestnímu stíhání, ztěžovat ho nebo mu zcela uniknout. Je tedy zřejmé, že přiměřenost tohoto opatření z hlediska jeho nevyhnutelnosti, resp. nezbytnosti, lze učinit pouze na základě stavu a vývoje trestního stíhání osoby dotčené tímto opatřením a že toto posouzení přísluší orgánu činnému v trestním řízení. Trestní řád však neposkytuje stíhané osobě procesní prostředek, kterým by dosáhla účinného přezkumu přiměřenosti navrženého opatření, neboť o žádosti orgánu činného v trestním řízení o odnětí cestovního dokladu stíhané osobě se rozhoduje v jiném než trestním řízení,*“ uvedl Ústavní soud.

Ústavní soud tedy posuzoval především otázku, zda norma zakotvující rozsah skutečností, za kterých může být omezena svoboda pohybu držitele cestovního dokladu, je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Smyslem a účelem tohoto ustanovení je stanovení povinnosti státu poskytnout ochranu práva každému, neboť v právním státě nemůže existovat situace, v níž by se nositel práva nemohl domoci jeho ochrany (u soudu či jiného orgánu).

V posuzovaném případě napadené ustanovení zákona o cestovních dokladech neposkytovalo správnímu orgánu rozhodujícímu o odnětí cestovního dokladu k žádosti orgánu činného v trestním řízení jakoukoliv možnost úvahy v rámci třetí podmínky (nezbytnost zásahu), neboť byl-li splněn zákonný důvod – žádost orgánu činného v trestním řízení, který vedl proti dotčené osobě trestní stíhání pro úmyslný trestný čin – neměl správní orgán vůbec žádný prostor pro správní uvážení o nezbytnosti či přiměřenosti takového opatření a cestovní doklad odejmout musel. Napadené rozhodnutí zákona o cestovních dokladech správnímu orgánu žádnou úvahu neposkytovalo, což ve svých důsledcích výrazně limitovalo možnosti jeho přezkumu (v daném případě) správním soudem. Ústavní soud tedy dovedl, že zákonodárce v napadeném ustanovení omezil právo držitele cestovního dokladu domáhat se u soudu či jiného orgánu ochrany svých práv takovým způsobem, že ústavně garantované posouzení zásahu do práv z hlediska nevyhnutelnosti či nezbytnosti omezení svobody pohybu soudem zcela vyloučil. Ústavní soud nepopřel, že odepření vydání či odejmutí cestovního dokladu stanovené zákonem a ospravedlněné odůvodněným veřejným zájmem (legitimním cílem) může být nevyhnutelným (nezbytným) opatřením; rozhodnutí o takovém opatření nemůže však být vyňato ze skutečné soudní ochrany nahrazené soudní ochranou jen iluzorní.

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. V projednávané věci se rozhodnutí o odejmutí cestovního dokladu týká základního práva na svobodu pohybu; uvedená výjimka z ochrany zde proto není

dovolena. Má-li tedy každý dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy týkajících se základních práv a svobod, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže uvedený nárok každého, byť třeba toliko v určitém rozsahu, zcela vyloučit. Napadené ustanovení tak sice nevyklučuje, aby rozhodnutí správního pasového orgánu o odnětí cestovního dokladu bylo podrobeno soudnímu přezkumu, ten je však ve vztahu k rozhodnutí správního pasového orgánu limitován a přezkum postupu (žádosti) orgánu činného v trestním řízení nezahrnuje.

Ústavní soud proto uzavřel, že ustanovení § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech ve znění účinném do 31. 12. 2004, jehož byla třeba ve věci použít, neumožňovalo obecným soudům dostát svým povinnostem při ochraně základních práv a svobod jednotlivce při přezkoumání žádosti orgánu činného v trestním řízení na odejmutí cestovního dokladu osobě, proti které vede trestní stíhání pro úmyslný trestný čin, z hlediska limitů shora uvedené třetí podmínky, což představuje nerespektování principů zakotvených v čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Tím bylo upřeno stěžovateli právo na účinnou soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, což v konečném důsledku vedlo k porušení čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud proto návrhu Nejvyššího správního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy vyhověl s tím, že s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou důsledky shledané protiústavnosti orgány veřejné moci povinny promítnout do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů citované ustanovení neaplikovat. Plné znění citovaného nálezu Ústavního soudu je k dispozici na internetu (www.nalus.usoud.cz).

Nejvyšší správní soud po vydání nálezu shledal, že odpadl důvod, pro nějž bylo řízení přerušeno, a tak usnesením ze dne 4. 6. 2008, č. j. 2 As 52/2004-96, rozhodl, že se v řízení pokračuje. Vzhledem k tomu, že v dané věci bylo použito ustanovení, které bylo shledáno Ústavním soudem protiústavním (v důsledku čehož neaplikovatelným), Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti městský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. června 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu