



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **P. P.**, zastoupen Mgr. Annou Větrovskou, advokátkou se sídlem Štěpánská 57, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. září 2006, č. j. 6 Ca 1/2005 - 57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. září 2006, č. j. 6 Ca 1/2005 - 57, **se zrušuje** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 Ca 1/2005 - 57, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 22. 10. 2004, č. j. MHMP 53213/2004, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 16, odboru občansko správního, úseku evidence obyvatel a osobních dokladů (dále jen „Úřad“) ze dne 12. 3. 2004, č. j. 12623/03/OOS/CD-39, o odnětí cestovních pasů č. 1492937 a č. 10137807 podle § 23 písm. a) zákona č. 329/1999 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2004 (dále jen „zákon o cestovních dokladech“). Podle odůvodnění tohoto rozsudku byly cestovní pasy odebrány stěžovateli na žádost soudního exekutora podle § 28 zákona č. 120/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“) na základě usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 17. 2. 2003, č. j. Nc 199/2003 - 3, kterým byla nařízena exekuce k uspokojení pohledávky za stěžovatele ve výši 600 000 Kč. Správní

orgán v souladu se zákonem zahájil správní řízení o odnětí cestovních pasů stěžovateli, když správně dospěl k závěru, že soudní exekutor je subjektem oprávněným podat žádost podle § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech. V tomto ustanovení se hovoří o soudu jako oprávněném subjektu. Podle zákona č. 120/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“) je exekutor, nestanoví-li exekuční řád jinak, oprávněn vykonat všechny úkony, které o. s. ř. a další právní předpisy jinak svěřují při provedení výkonu rozhodnutí soudu, soudci, vykonavateli nebo jinému zaměstnanci soudu. Ustanovení § 28 věta druhá exekučního řádu pak říká, že úkony exekutora se považují za úkony soudu. S názorem, že sice i v řízení exekučním bylo možno postupovat podle § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech, ale žádost správnímu orgánu musel podat soud, nikoli soudní exekutor, vyslovil městský soud nesouhlas, a to s ohledem na ustanovení § 52 odst. 2 a § 28 věta druhá exekučního řádu, která kompetence v exekučním řízení rozdělují mezi soud a soudního exekutora. „Soudem“ ve smyslu § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech je nutno rozumět tu z obou kompetencí majících kompetence v exekučním řízení, tj. soudu a soudního exekutora. Touto institucí je zjevně soudní exekutor, neboť měl-li by to být soud, musel by mu tuto kompetenci exekuční řád nebo jiný právní předpis vysloveně svěřovat. Městský soud rovněž neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že ustanovení § 23 zákona o cestovních dokladech je protiústavní. V souvislosti s tím odkázal na závěr Ústavního soudu vyjádřený v jeho nepublikovaném usnesení ze dne 26. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 52/03. Proto neshledal důvody pro postup podle čl. 95 Ústavy.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že městský soud rozhodl se souhlasem účastníků bez nařízení jednání ve věci, a přesto prováděl dokazování obsahem spisů správního orgánu I. a II. stupně, zejména listinami a doručenkami. Stěžovatel neměl možnost se k nim vyjádřit, a proto městský soud vyvodil nesprávná skutková zjištění a z toho nesprávné právní závěry. Například jde o doručenkou k rozhodnutí o námitce podjatosti, které nepřevzal tehdejší zástupce stěžovatele Mgr. Špadrna, a rozhodnutí tedy nebylo doručeno. V důsledku nedoručení rozhodnutí neměl správní orgán pokračovat v řízení a činit jiné než neodkladné úkony. Stejného pochybení se dopustil správní orgán při doručování rozhodnutí o přerušení řízení ze dne 19. 4. 2004. Obě pochybení způsobují vadu řízení, která měla za následek nezákonné rozhodnutí a soud jej měl zrušit. Další námitka se týká právního posouzení, zda měl být stěžovateli doručen stejnopis návrhu na zahájení řízení soudním exekutorem. Na rozdíl od městského soudu se stěžovatel domnívá, že měl návrh obdržet. Stěžovatel odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva ve věcech týkajících se nezaslání návrhu v soudním řízení a navrhl aplikovat stejné posouzení v řízení správním. Správní orgán odmítl kopii návrhu vydat, a v tom spatřuje stěžovatel podjatost. V souvislosti s tím je otazné i posouzení toho, zda návrh na odnětí pasu byl podán oprávněným subjektem a ze zákonného důvodu, a zda se jednalo o opatření přiměřené a nezbytné z hlediska základních lidských práv a svobod. Stěžovatel tvrdí, že tomu tak nebylo a není. Dále namítal, že pas mu byl odebírán v rámci exekučního řízení správního, nikoli soudního, jak požaduje zákon. Byť je mu znám právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 1. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, přesto zopakoval, že judikatura je nejednotná a poukázal na usnesení soudu uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 121 v čísle 6/2002, str. 480, kde je uvedeno, že úkony soudního exekutora (podle exekučního řádu) nejsou „úkony soudu“ a že exekutor není státním orgánem. Ustanovení § 28 a 52

exekučního řádu mají pouze procesní charakter a nelze je extenzivním výkladem vztahovat na správní řízení, např. podle zákona o cestovních dokladech. Podle stěžovatele návrh nepodal soud, a proto se nejedná o výkon rozhodnutí. Městský soud se dále nevypořádal s námitkou protiústavnosti ustanovení § 23 zákona o cestovních dokladech. Stejně tak s námitkou nedostatku aktivní žalobní legitimace soudního exekutora se městský soud v rozsudku nevypořádal, ačkoli to stěžovatel namítal v žalobě. Městský soud se nevypořádal ani s námitkou neexistence odůvodněné potřeby odnětí pasu, když lze v rámci Evropské unie cestovat pouze s občanským průkazem. Bez povšimnutí ponechal i návrh na přerušování řízení a předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti § 23 zákona o cestovních dokladech. Proto stěžovatel navrhl, aby rozsudek městského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Magistrát ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na právní argumentaci uvedenou v rozhodnutí o odvolání a vyjádření k žalobě. Setrval na zákonné aplikaci § 23 zákona o cestovních dokladech a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že usnesením Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 17. 2. 2003, č. j. Nc 199/2003 – 3, byla nařízena exekuce na majetek stěžovatele a provedením exekuce byl pověřen soudní exekutor JUDr. V. P. Na základě jeho žádosti ze dne 20. 10. 2003 o odnětí veškerých cestovních dokladů stěžovatele zahájil Úřad městské části Praha 16 (dále "správní orgán") podle § 18 odst. 1, 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) správní řízení o odnětí cestovních pasů č. 10137807 (platný do 1. 8. 2005) a č. 1492937 (platný do 10. 5. 2005). Protože zaslané písemnosti se správnímu orgánu vracely jako nedoručitelné, ustanovil stěžovateli opatrovníka. Proti tomu se stěžovatel odvolal a současně vznesl námitky proti zahájenému řízení. K těm se vyjádřil správní orgán ve sdělení ze dne 17. 12. 2003. Výzvou z téhož dne vyzval správní orgán stěžovatele k vydání výše uvedených cestovních pasů. Dne 2. 1. 2004 podal stěžovatel k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu. Tato žaloba byla částečně odmítnuta a částečně zamítnuta rozsudkem ze dne 29. 4. 2004, č. j. 11 Ca 5/2004 - 24. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. Dne 15. 1. 2004 podal stěžovatel vyjádření v zahájeném správním řízení. Poté, co bylo negativně rozhodnuto o návrhu stěžovatele na vyloučení pracovníků správního orgánu, rozhodl správní orgán I. stupně dne 12. 3. 2004 tak, že se stěžovateli odnímají cestovní doklady specifikované výše. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které magistrát zamítl.

Protiústavnost ustanovení § 23 zákona o cestovních dokladech posuzoval Ústavní soud již ve věci Pl. ÚS 12/07, která se týkala písm. b) citovaného ustanovení, podle kterého se vydání cestovního dokladu 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. 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 kdekoliv 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. K tomu, aby mohl být tento zásah považován za ústavně přípustný, musí splňovat tři podmínky: 1) být stanoven zákonem, 2) směřovat k legitimnímu cíli a 3) být nevyhnutelný, resp. nezbytný, v demokratické společnosti. Zatímco první dvě podmínky shledal Ústavní soud splněnými, třetí nikoliv. Podle názoru Ústavního soudu „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.“ Ústavní soud uzavřel, že ustanovení § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech 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.

V rozsudku dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 72, týkajícím se téhož stěžovatele Nejvyšší správní soud vyslovil, že správní orgán musí posuzovat důvodnost návrhu soudu (soudního exekutora) na odnětí cestovního pasu.

V dané věci rozhodoval správní orgán podle ustanovení § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech, podle kterého se vydání cestovního dokladu odepře nebo vydaný cestovní doklad se odejme na žádost soudu občanovi, proti kterému je nařízen výkon soudního rozhodnutí pro neplnění vyživovací povinnosti nebo finančních závazků.

Nejvyšší správní soud při aplikaci citovaného ustanovení dospěl k závěru, že není povinen podávat Ústavnímu soudu návrh na vyslovení protiústavnosti tohoto ustanovení, neboť stejného cíle, jaký byl jako žádoucí označen v citovaném nálezu Ústavního soudu, lze dosáhnout ústavně konformním výkladem § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech. Ve světle výše uvedených podmínek použitelnosti ustanovení § 23 písm. b) zákona o cestovních dokladech, jak je shrnul Ústavní soud a dále v návaznosti na svůj citovaný rozsudek, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ani v dané věci nebyla splněna třetí podmínka zásahu v podobě odnětí cestovních pasů, tedy že by tento zásah byl

nezbytný. Pojem nezbytnosti nutno v daném případě vykládat nanejvýš restriktivně. Odnětí pasu tedy bude přípustné pouze za situace, kdy jeho ponechání povinnému by s vysokou pravděpodobností vedlo ke zmaření účelu exekuce tím, že by povinný mohl za pomoci svého vycestování do zahraničí přesunout majetkové hodnoty, které by se jinak mohly stát předmětem exekuce, mimo dosah českých exekučních orgánů. Odnětí cestovního dokladu tedy bude přicházet v úvahu pouze za splnění vstupní podmínky, že jsou skutkové důvody k domněnce, že povinný takové kroky provádí či že bezprostředně směřuje k jejich provedení. Důvodem k odnětí pasu pak v žádném případě nemůže být snaha „znepříjemnit“ povinnému život omezením jeho svobody pohybu a tímto psychickým nátlakem jej donutit k splnění vymáhané povinnosti. Je totiž nutno vzít v úvahu, že civilní exekuce nesměruje proti povinnému osobně a proti jeho osobním právům, nýbrž proti jeho majetkové sféře. V případě, že se vymáhá peněžité plnění, je majetková sféra přímým cílem exekuce. Je jím však i v případě vymáhání nepeněžitých plnění (např. vyklizení nemovitosti), která se vymáhají jednak faktickým vynucením v jurisdikci českého exekučního orgánu (a zde odnětí cestovního dokladu již z povahy věci nepřipadá v úvahu), jednak ukládáním pokut či jinými prostředky zasahujícími majetkovou sféru, ne však osobní sféru povinného.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v dané věci, na podkladě skutečností uvedených v napadeném správním rozhodnutí a ve správním i soudním spise, nešlo v případě odnětí cestovního dokladu ani v nejmenším o nezbytný zásah. Magistrát neodůvodňuje odnětí cestovních pasů tím, že by stěžovatel přesouval svůj majetek do zahraničí, že by v zahraničí svůj majetek zcizoval či že by v zahraničí jiným způsobem ukrýval svůj majetek před exekucí, a tím mařil výkon soudního rozhodnutí apod. Nic takového není tvrzeno, tím méně pak prokázáno. Závěrem lze tedy shrnout, že zásah v dané věci nebyl přiměřený a odporuje čl. 14 Listiny základních práv a svobod zaručující svobodu pohybu.

Protože městský soud, a potažmo i správní orgán, neposuzoval podmínky odnětí cestovních pasů tak, jak je uvedeno výše, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Dalšími stížními námitkami se Nejvyšší správní soud za dané procesní situace nezabýval.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

