ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **T. P.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Bednaříkem, advokátem se sídlem Štěpánská 27, Praha 1, proti žalovanému: **Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2017, č. j. CPR-10040-4/ČJ-2017-930310-C232, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 8. 2017, č. j. 2 A 70/2017 - 36,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 8. 2017, č. j. 2 A 70/2017 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 9. 3. 2017 byla provedena podle § 167 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, policejní akce „Rohlík 2017“, a to speciálně se zaměřením na kontrolu cizinců, kteří jsou na území hl. m. Prahy zaměstnáni bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání. V rámci akce byl kontrolován při výkonu práce mimo jiné i žalobce ukrajinské státní příslušnosti, který byl vyzván k předložení dokladů. Předložil cestovní pas Ukrajiny, ve kterém měl vylepeno pouze polské vízum typu D s platností od 25. 5. 2016 do 3. 4. 2017 s délkou pobytu na 334 dnů. Na výzvu nepředložil povolení k výkonu zaměstnání (zelenou nebo modrou kartu) na území České republiky. Následně bylo zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění dle § 119 zákona o pobytu cizinců.

[2] Dne 10. 3. 2017 rozhodla Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců a o zákazu pobytu na území členských států EU na dobu 18 měsíců. Toto rozhodnutí bylo stěžovateli předáno osobně dne 10. 3. 2017. Součástí správního spisu je dále správním orgánem vyhotovené prohlášení o vzdání se práva na odvolání (založené na č. l. 19 správního spisu), na základě kterého se žalobce vzdal práva na odvolání proti vydanému rozhodnutí o správním vyhoštění. Toto prohlášení je podepsané žalobcem a osobou, která žalobci tlumočila do ruského jazyka.

[3] Proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu se žalobce odvolal, žalovaný však v záhlaví specifikovaným rozhodnutím odvolání zamítl jako nepřípustné podle 92 odst. 1 ve spojení s § 81 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

II. Řízení před městským soudem

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou k Městskému soudu v Praze.

[5] Namítal zejména, že prohlášení o vzdání se odvolání připravené prvostupňovým správním orgánem žalobce podepsal v hektické situaci bez možnosti poradit se s právním zástupcem, pod nátlakem prvostupňového správního orgánu a bez skutečného porozumění danému jednání. K prohlášení o vzdání se práva odvolání nelze přihlížet, neboť jej za daných okolností nelze považovat za právní jednání. Žalobce měl být poučen o svých právech a povinnostech v mateřském jazyce, jímž je ukrajinština. Poukazoval na skutečnost, že dané správní řízení trvalo od zahájení do jeho údajně pravomocného ukončení v prvním stupni v řádu jednotek hodin, což je nestandardní postup a je zcela zřejmé, že takto komplexní problematiku přesahující do práva Evropské unie nelze v tak krátké době kvalifikovaně posoudit. Celé řízení u správního orgánu bylo hektické, zkratkovité, zcela nezohledňující právo na spravedlivý proces. Pokud by bylo možné na vzdání se práva na odvolání nahlížet jako na právní jednání, pak by v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu muselo být i tak neúčinné, jelikož nesplňuje požadavky § 37 zákona 500/2004 Sb., správního řádu. Argumentace žalovaného o tom, že nebyl pod nátlakem, jelikož do protokolu uvedl, že se chce vrátit domů, je zcela irelevantní. Je totiž zcela přirozené, že jakákoli osoba v jeho pozici by odpověděla totožně. Správní orgán zcela nepodloženě odmítl aplikovat § 98 písm. k) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a směrnici Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES, žalobce je přitom zaměstnancem polské společnosti a do České republiky byl vyslán v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie. Na území ČR tudíž nevykonával práci neoprávněně.

[6] Podle městského soudu však žalobcem podepsané prohlášení o vzdání se práva na odvolání obsahuje náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu a postup správních orgánu dostál principům práva na spravedlivý proces. Soud shrnul obsah prohlášení o vzdání se práva odvolání a dovodil z něj, že podání bylo podepsáno žalobcem za přítomnosti tlumočníka, který obsah tohoto úkon tlumočil do ruského jazyka. Z podání zcela vyplývá jak označení osoby, která se vzdala práva odvolání (je označena jménem, datem narození a státní příslušností), tak i označení správního orgánu, před kterým byl

úkon o vzdání se práva odvolání učiněn. Z prohlášení pak podle městského soudu zcela vyplývá, jaké věci se toto prohlášení týká a co žalobce navrhuje. Úkon podepsaný žalobcem za přítomnosti tlumočníka do ruského jazyka dne 10. 3. 2017 obsahuje veškeré náležitosti právního úkonu ve smyslu namítaného § 37 odst. 2 správního řádu. Soud žalobci nepřisvědčil, že k podpisu prohlášení došlo pod nátlakem a bez porozumění úkonu, neboť k podpisu prohlášení došlo za přítomnosti tlumočníka do ruského jazyka, který obsah právního úkonu žalobci tlumočil. Současně z úkonu nevyplývá, že by mu žalobce neporozuměl. Soud zdůraznil, že v prohlášení je žalobcem výslovně uvedeno, že úkon činí na základě svobodné vůle. Nátlak prvostupňového správního orgánu je podle soudu vyloučen vzhledem k přítomnosti další osoby – tlumočníka. Přítomnost této osoby bránila správnímu orgánu vyvíjet na žalobce nátlak. Městský soud rovněž nepovažoval za nestandardní, že řízení o správním vyhoštění žalobce proběhlo v řádu hodin.

[7] Z uvedených důvodů soud žalobu zamítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[8] Žalobce („stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

[9] Stěžovatel setrval na tom, že zmíněné prohlášení o vzdání se práva na odvolání nemůže být považováno za jeho svobodný projev vůle, neboť ho učinil pod nátlakem a v hektické situaci, aniž by přitom rozuměl jeho významu. Proto nemůže být vůbec považováno za právní jednání a zamítnutí jeho odvolání bylo v rozporu se zásadami spravedlivého procesu.

[10] Ačkoli je pro jeho věc zásadní, zda na něj byl vyvíjen nepřípustný nátlak ze strany prvostupňového správního orgánu, žalovaný ani městský soud se nepokusily věc ozřejmit – přičemž nelze předpokládat, že by o takovémto nátlaku byly samotným správním orgánem zaznamenány údaje přímo ve správním spisu. Sama přítomnost tlumočníka přitom (v rozporu s názorem krajského soudu) nátlak nevylučuje.

[11] Tlumočení po celou dobu správního řízení probíhalo do ruského jazyka. Dále byl tlumočník stěžovateli ustanoven až po zahájení správního řízení o vyhoštění, přičemž stěžovateli nebylo tlumočeno oznámení o zahájení správního řízení včetně poučení o jeho právech. Městský soud se však těmito námitkami nezabýval.

[12] Stěžovateli byly pokládány sugestivní a kapciózní otázky, které o nátlaku svědčí, například: *„Jste si plně vědom svého protiprávního jednání v souvislosti s Vaším neoprávněným výkonem pracovní činnosti na území České republiky a možných důsledků z něj vyplývajících?*“ Toto nepřímo naznačuje, že stěžovatel jako cizinec zadržený v cizí zemi byl vystaven nepřiměřenému nátlaku ze strany správního orgánu a pod hrozbou citelnější újmy tomuto nátlaku logicky podlehl.

[13] Žalovaný ani městský soud nepřihlédly k navrhovaným důkazním prostředkům [svědecké výpovědi osob zajištěných Policií ČR v rámci této provozovny společnosti Velká Pecka s. r. o. („Rohlík“)], pro což neuvedly jakékoli zdůvodnění.

[14] Stěžovatel dále poukázal na to, že jeho prohlášení nesplňovalo požadavky podle § 37 odst. 2 správního řádu. Použití předtištěného formuláře, který mu sám správní orgán připravil (stěžovatel k uvedenému nemohl mít věcné prostředky) a předložil k podpisu, aniž by o něj stěžovatel žádal, představovalo nepřípustný zásah do stěžovatelových procesních práv. Správní orgán překročil svou poučovací povinnost tím, že tento dokument byl zjevně vyhotoven z důvodu, aby si správní orgán zjednodušil svoji situaci. Tento postup porušuje základní zásady správního řízení a právního státu. Podle stěžovatele se v daném případě nejedná o individuální akt, nicméně systémový přístup správního orgánu. Správní řízení o vyhoštění má závažné důsledky do právní sféry cizince mnohdy se blížící důsledkům spojeným s trestním řízením, proto je nutné, aby byla kategoricky dodržována všechna zákonná ustanovení a věc byla náležitě a odpovědně posouzena. V této souvislosti stěžovatel poukázal na skutečnost, že desítky dalších cizinců zajištěných Policií ČR v rámci jedné akce Rohlík 2017 se také „dobrovolně" a sami od sebe vzdali práva na odvolání. Městský soud byl povinen se těmito úvahami zabývat a postup správních orgánů přezkoumat a z výše uvedeného pohledu vyhodnotit, na což však zcela rezignoval.

[15] Stěžovatelova procesní práva byla dále zkrácena i průběhem řízení. Správní řízení, které se svým obsahem shoduje s dalšími desítkami řízení zahájených a provedených téhož dne a v den následující u stejného prvostupňového správního orgánu, trvalo od zahájení do jeho údajně pravomocného ukončení v prvním stupni v řádu několika hodin. Toto je naprosto nestandardní postup, navíc problematiku přesahující do práva Evropské Unie nelze v tak krátké době kvalifikovaně posoudit. Stěžovatel poukázal na standardní praxi správních orgánů v obdobných věcech, kterou je podle něj rozhodování v řádu desítek dnů, či jednotek měsíců. To podle něj nasvědčuje faktu, že celé řízení u prvostupňového správního orgánu v této věci bylo hektické, zkratkovité a zcela nezohledňující právo na spravedlivý proces. Stěžovatel byl následně nátlakem dotlačen k „prohlášení o vzdání se práva na odvolání", aby mohl odejít od správního orgánu, aniž by si mohl být vědom, o jaké jednání se mohlo jednat. Městský soud sice připustil, že správní řízení bylo krátké, nicméně v tomto nezákonnost postupu správního orgánu neshledal. Stěžovatel má naopak za to, že také tato skutečnost nepřímo prokazuje, že správní orgán vedl řízení o vyhoštění se snahou o jeho co nejrychlejší ukončení. Právě to prokazuje stěžovatelem tvrzený nátlak směřující k vzdání se práva na odvolání proti správnímu řízení o vyhoštění.

[16] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu, a odkázala na své rozhodnutí.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se otázkou soudního přezkumu správního rozhodnutí, kterým bylo odvolání správního orgánu zamítnuto pro nepřípustnost nebo opožděnost,

zabýval již v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, v němž uvedl: „*Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřípustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu*.“

[20] Z uvedeného vyplývá, že městský soud mohl (ve vztahu k vypořádání žalobních námitek) přezkoumat rozhodnutí žalovaného pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání stěžovatele po právu zamítnuto jako nepřípustné, či zda žalovaný v tomto směru pochybil. Městský soud se tedy měl zabývat tím, zda lze buďto dospět k závěru o dobrovolně učiněném vzdání se práva odvolání, nebo zda lze naopak tento projev vůle hodnotit jako nesvobodný a vynucený. V druhém zmíněném případě by tento úkon stěžovatele nemohl být považován za svobodný projev vůle, který by byl schopen vyvolat právní účinky vzdání se práva (srov. nedávné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 5 Azs 272/2017 - 17, a ze dne 14. 11. 2017, č. j. 5 Azs 272/2017 - 18). K tomu měl městský soud vyhodnotit veškeré okolnosti, za nichž k zadržení stěžovatele došlo a které z obsahu správního spisu vyšly najevo, jakož i samotný průběh správního řízení.

[21] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že případy, kdy lze zpochybnit úkon účastníka řízení, kterým se vzdává práva na podání odvolání, jsou výjimečné. Vzdání se práva podat odvolání je projevem dispoziční zásady, kterou je ovládáno zahájení odvolacího řízení. Účastník řízení může svého dispozičního práva využít a vzdát se výslovným projevem vůle své možnosti uplatnění řádného opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Za situace, kdy o těchto skutečnostech nepanuje žádná pochybnost, nastává právem předvídaná situace – tj. na jeho posléze podané odvolání se nahlíží jako na nepřípustné z důvodů, že je podáno subjektem, jemuž právo podat odvolání v důsledku *vlastního* procesního úkonu *již* nepřísluší (§ 81 odst. 2 správního řádu). Vzdání se práva na odvolání je totiž nevratným procesním úkonem účastníka řízení, jehož právní následky (včetně nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) je třeba respektovat. Výše uvedené ovšem neplatí za situace, kdy by se prokázalo, že vzdání se práva na odvolání není právně účinné např. z důvodu chybějících náležitostí vůle či nedostatečné procesní způsobilosti k tomuto úkonu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2017, č. j. 4 Azs 174/2017 - 51).

[22] V rámci posouzení přípustnosti odvolání je proto nutné zkoumat rovněž podmínky, za kterých bylo vzdání se práva na odvolání učiněno. Je nutné zvážit i případné důvody zpochybňující zdánlivě jasnou skutečnost, že se účastník řízení svého práva na odvolání opravdu vzdal. Za tuto skutečnost městský soud bez dalšího vzal podpis

stěžovatele pod strojově natištěným textem vzdání se práva na odvolání, které mu připravil žalovaný. Jak bylo uvedeno výše, vzdání se práva na odvolání je projevem vůle účastníka řízení, o němž nesmí být pochybnosti. Pokud stěžovatel tvrdil okolnosti svědčící o nedostatku vůle ohledně obsahu tohoto úkonu, je třeba postavit najisto, zda vzdání se bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně tak, aby se jednalo o právně relevantní projev vůle, nebo zda jde naopak o právní jednání zdánlivé, neexistující.

[23] V této souvislosti je třeba uvést, že kasační bod týkající se údajně navrhovaného provedení důkazů výslechem svědků před soudem, nemá oporu v soudním spise (tj. ani v žalobě, ani v protokolu z jednání před soudem). Nelze však opomenout, že stěžovatel tyto návrhy vznesl v odvolání doručeném správnímu orgánu dne 15. 3. 2017, a vyplynuly tudíž ze správního spisu. Tyto skutečnosti přitom žalovaný ponechal bez povšimnutí. Z tohoto důvodu měl městský soud brát tuto skutečnost v potaz v rámci svého posouzení skutkového i právního stavu věci a rovněž pro učinění závěru o validitě učiněného vzdání se práva na odvolání (potažmo závěru o zákonnosti rozhodnutí žalovaného).

[24] Městský soud s odkazem na obsah správního spisu konstatoval, že prohlášení o vzdání se práva na odvolání podepsané stěžovatelem dne 10. 3. 2017 mělo veškeré náležitosti právního úkonu podle § 37 odst. 2 správního řádu a že k sepsání tohoto prohlášení došlo na základě jeho svobodně projevené vůle. Nejvyšší správní soud však tyto závěry městského soudu zcela nesdílí. Stěžovatel sice uvedl, že tlumočení tlumočníka do ruského jazyka rozumí a s tlumočením souhlasí. To však ještě nic nevypovídá o tom, zda rozumí, jakožto osoba českého práva neznalá, právním následkům úkonu, který mu byl „předložen“ k podpisu *(„že rozhodnutí o správním vyhoštění se stane pravomocným a vykonatelným“)*. Nadto stěžovatel v projednávané věci ani „vlastnoručně“ výslovně neuvedl, že se práva na odvolání vzdává (jako tomu bylo ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 5 Azs 270/2017), ale pouze připojil podpis pod text vzdání se práva na odvolání, který sepsal správní orgán. Není tedy zřejmé, z čeho žalovaný a potažmo městský soud dovodily, že stěžovatel výslovně učinil úkon vzdání se práva na odvolání.

[25] Stěžovatel v odvolání i v žalobě namítá nestandardnost, rychlost a připravenost celého řízení ze strany správního orgánu, jednání pod tlakem, totožný postup žalovaného vůči desítce cizinců, kteří se rovněž „vzdali“ práva na odvolání, aniž by porozuměli právním následkům vzdání se práva na odvolání. Nejvyšší správní soud na tomto místě upozorňuje na zákaz kolektivního vyhoštění podle § 118 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. citované rozsudky kasačního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 5 Azs 272/2017 - 17, a ze dne 14. 11. 2017, č. j. 5 Azs 270/2017 - 18). Stěžovatel v odvolací lhůtě podal odvolání, v němž rozporuje skutková a právní zjištění, čímž se domáhal meritorního přezkumu; rovněž tyto skutečnosti tedy v kontextu nyní projednávaného případu příliš nesvědčí závěru o vážně míněném projevu vůle vzdát se práva na odvolání. Městský soud v napadeném rozsudku zmínil skutečnost, že stěžovatel během výslechu uvedl svou možnost vycestovat z území České republiky (tj. podvolit se správnímu vyhoštění). Tato skutečnost jako taková ovšem nemá žádnou souvislost s otázkou vůle stěžovatele podat odvolání a podrobit celou věc přezkoumání z hlediska zákonnosti. Bylo proto věcí městského soudu tyto skutečnosti posoudit v souvislostech konkrétních okolností tohoto případu a odůvodnit, proč námitky stěžovatele považuje za vyvrácené, resp. za liché. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v

dané věci určité pochybnosti existovaly a městský soud měl v návaznosti na žalobní námitky zkoumat, zda stěžovatel nebyl neprovedením odvolacího přezkumu zkrácen na svých právech.

[26] V obdobné věci, posuzované Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 Azs 272/2017, soud s odkazem na rozsudek ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 120/2011 - 80 konstatoval, že se městský soud měl zabývat i otázkou, zda správní orgán svým postupem, tedy předložením předtištěného vzdání se práva na odvolání, *„nevybočil z mantinelů poučovací povinnosti striktně vymezené v § 68 odst. 5 správního řádu“* (rozsudek ze dne 8. 11. 2017, č. j. 5 Azs 272/2017 - 17, bod 21). Stejně tak je třeba se zabývat tím, zda v souvislosti s předložením předtištěného formuláře správní orgán dostál své poučovací povinnosti podle § 4 odst. 2 správního řádu: „[s]*právní orgán v souvislosti se vým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné*“, a to právě se zřetelem k závažnosti vzdání se práva na odvolání a specifické osobní poměry stěžovatele v posuzované věci (tj. že se jedná o cizince, a tedy osobu neznalou nejen českého jazyka ale i práva, navíc ve stresové situaci zajištění a bez možnosti s kýmkoliv se poradit). Přihlédnout je přitom nutno i k § 4 odst. 3správního řádu („*Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejích práv a neohrozí-li to účel úkonu.*“) a odst. 4 téhož („*Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a povinnosti.*“) (zvýraznění ve všech citacích doplněno NSS).

[27] Závěr o tom, že podání lze posoudit jako účinné vzdání se práva na odvolání, je podle kasačního soudu (s ohledem na výše uvedené) přinejmenším předčasný.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud kasační námitky stěžovatele shledal důvodné, a proto rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem výše vysloveným, tedy se bude muset zabývat okolnostmi, za nichž stěžovatel podepsal vzdání se práva na odvolání, a jaký mají tyto okolnosti význam pro posouzení jeho účinků. Současně rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 7. prosince 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu