

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **D. P.,** st. přísl. Ukrajina, zast. Mgr. Michalem Poupětem, advokátem se sídlem Štěpánská 27, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** Olšanská 2, Praha 3, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2017 č. j. CPR-10044-3/ČJ-2017-930310-C232, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2017, č. j. 4 A 65/2017 – 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2017, č. j. 4 A 65/2017 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 10. 3. 2017, č. j. KRPA-87487-15/ČJ-2017-000022-ZAM, bylo žalobci uloženo správní vyhoštění a stanovena doba jednoho roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Rozhodnutím žalované ze dne 25. 5. 2017, č. j. CPR-10044-3/ČJ-2017-930310-C232, bylo následné odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítnuto jako nepřípustné, neboť žalobce se svého práva na odvolání vzdal.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 8. 2017, č. j. 4 A 65/2017 – 34, jako nedůvodnou zamítl.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel

konkrétně uvedl, že jak v odvolacím řízení, tak i ve správní žalobě opakovaně namítal, že vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebyl jeho svobodný projev vůle; tento byl stěžovatelem totiž učiněn v hektické situaci, pod nátlakem prvostupňového orgánu a bez porozumění danému jednání. K prohlášení o vzdání se práva na odvolání nelze přihlížet, neboť nenaplňuje znaky vyžadované zákonem pro relevantní právní jednání a je v rozporu se základními zásadami práva na spravedlivý proces. K prokázání skutečnosti, že na něj byl vyvíjen nátlak (a projev jeho vůle tak nebyl svobodný), stěžovatel kromě svého čestného prohlášení navrhoval svědecké výpovědi osob zajištěných žalovanou téhož dne v rámci akce „Rohlík 2017“ (stěžovatel v kasační stížnosti označil několik konkrétních osob). Žalovaná ani městský soud se přitom otázkou uvedeného nátlaku (ač ta je pro posuzovaný případ stěžejní) náležitě nezabývaly a s důkazními návrhy stěžovatele se nevypořádaly.

[4] Stěžovatel dále vyjádřil přesvědčení, že s ním od začátku bylo jednáno způsobem nasvědčujícím skutečnosti, že správní orgán prvního stupně měl již před provedením dokazování jasno o výsledku. V této souvislosti poukázal stěžovatel zejména na pokládání dle jeho názoru sugestivních a kapciózních otázek (např.: *„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“*). I z této okolnosti stěžovatel nepřímo dovozuje, že byl jako zajištěný cizinec vystaven nepřiměřenému nátlaku ze strany správního orgánu prvního stupně, kdy pod hrozbou citelnější újmy tomuto nátlaku podlehl.

[5] Městský soud dle názoru stěžovatele pochybil i v tom, že nesprávně posoudil vzdání se práva na odvolání jako podání učiněné v souladu s § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ze správního spisu nelze dovodit, že by se stěžovatel vzdal svého práva na odvolání ústně, tento úkon tudíž musí být posuzován jako písemný. V takovém případě však nejsou splněny požadavky předepsané v § 37 odst. 2 správního řádu, zejména, komu je podání adresováno, místo trvalého pobytu, popřípadě jiné adresy pro doručování. Dle stěžovatele není bez významu ani to, že dané vzdání se práva na odvolání předpřipravil správní orgán prvního stupně, aniž by o to stěžovatel sám žádal. Správní orgán prvního stupně tak podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ve věci sp. zn. 5 As 120/2011) překročil svou poučovací povinnost. Takový postup je zjevným porušením základních zásad správního řízení a právního státu.

[6] Závěrem kasační stížnosti vytkl stěžovatel správním orgánům několik vad správního řízení. Předně poukázal na skutečnost, že tlumočník mu byl ustanoven až po zahájení řízení; stěžovateli tak nebyla přetlumočena prvotní listina, včetně poučení o jeho právech. Celé správní řízení pak dle jeho názoru bylo zkratkovité, hektické a vymykající se standardní praxi správních orgánů v obdobných věcech. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ve stručnosti odkázala na odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí i napadeného rozsudku, s nímž se ztotožnila.

[8] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 věta první s. ř. s.), je přípustná (§ 102 věta druhá a § 104 s. ř. s. *a contrario*) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Při přezkoumání napadeného rozsudku postupoval zdejší soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s., dle něhož je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)], nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] 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: „[r]*ozhodnutí 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*.“

[12] Z uvedeného vyplývá, že městský soud, pokud jde o žalobní námitky stěžovatele, mohl přezkoumat rozhodnutí žalované pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání stěžovatele po právu zamítnuto jako nepřípustné, či zda žalovaná v tomto směru pochybila. Městský soud se zabýval, resp. se měl zabývat tím, zda lze dospět k závěru, že stěžovatel učinil úkon spočívající ve vzdání se odvolání dobrovolně či jeho projev vůle lze hodnotit jako nesvobodný a vynucený; v takovém případě by vskutku tento úkon stěžovatele nemohl být považován za svobodný projev vůle, který by byl schopen vyvolat právní účinky vzdání se práva. K tomu měl vyhodnotit veškeré okolnosti, za nichž k zadržení stěžovatele došlo, které z obsahu odvolání stěžovatele vyšly najevo, jakož i samotný průběh správního řízení.

[13] 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 výslovným projevem vůle se možnosti napadnout rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvoláním vzdát. Pokud o těchto skutečnostech nepanuje žádná pochybnost, pak nastává právem předpokládaná situace, kdy je třeba na jeho posléze podané odvolání nahlížet jako na nepřípustné, neboť je podáno subjektem, jemuž právo podat odvolání 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. To 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; všechna rozhodnutí zdejšího soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[14] V rámci posouzení přípustnosti odvolání je proto nutné zkoumat též 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. 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, musí být postaveno najisto, zda vzdání se bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně tak, aby se jednalo o právně relevantní projev vůle, či zda jde naopak o právní jednání zdánlivé, neexistující. V této souvislosti je třeba uvést, že není pravdou, že by stěžovatel v žalobě navrhoval soudu provedení důkazů výslechem svědků, jak uvádí nyní v kasační stížnosti, nicméně tyto návrhy vznesl v doplnění podaného odvolání, vyplynuly tedy ze správního spisu; žalovaná je přitom ponechala bez povšimnutí. Proto měl městský soud v rámci posouzení skutkového i právního stavu věci a pro učinění závěru o validitě učiněného vzdání se práva na odvolání, potažmo závěru o zákonnosti rozhodnutí žalované, tuto skutečnost brát v potaz.

[15] Městský soud s odkazem na obsah správního spisu konstatoval, že úkon spočívající ve vzdání se práva na odvolání byl učiněn písemně a v souladu s § 37 správního řádu; dovodil dále, že není pochyb o tom, jaký úkon byl učiněn a kdo jej učinil. Městský soud současně konstatoval, že stěžovatel je dospělá svéprávná osoba, a jeho úkony je tak nutno považovat za právně účinné.

[16] Nejvyšší správní soud závěry městského soudu zcela nesdílí. Stěžovatel v odvolání i v žalobě namítl nestandardnost, rychlost a připravenost celého řízení ze strany správního orgánu, jednání pod tlakem, totožný postup žalované vůči desítce cizinců, kteří se rovněž „vzdali“ práva na odvolání (na tomto místě Nejvyšší správní soud upozorňuje na zákaz kolektivního vyhoštění dle § 118 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod) a neporozumění právním následkům vzdání se práva na odvolání.

[17] Nelze pominout ani to, že v odvolací lhůtě stěžovatel podal odvolání, v němž rozporuje skutková a právní zjištění, a domáhá se tedy meritorního přezkumu. Tyto skutečnosti ve svém kontextu nenasvědčují vážně míněnému projevu vůle vzdát se práva na odvolání. Bylo proto věcí městského soudu tyto skutečnosti posoudit v souvislostech konkrétních událostí 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.

[18] V posuzovaném případě navíc stěžovatel ani vlastnoručně výslovně neuvedl, že se práva na odvolání vzdává. Pod textem formulářového vzdání se práva na odvolání je sice připojen podpis stěžovatele a rukou dopsáno „[o]*dvolávat se nebudu*“, tuto formulaci však dle názoru zdejšího soudu nelze postavit naroveň úkonu spočívajícího ve vzdání se práva na podání odvolání. S trochou nadsázky lze takové prohlášení vyložit jako pouhé konstatování, že stěžovatel nepodá odvolání; neplyne z něj nicméně výslovná vůle, že stěžovatel by se chtěl svého práva podat odvolání vzdát (jinými slovy mu nic nebrání v tom, aby se i přesto rozhodl odvolání podat). V této skutkové okolnosti se tak projednávaná věc zásadně odlišuje od některých obdobných případů týkajících se uložení správního vyhoštění cizincům v rámci akce „Rohlík 2017“, v nichž Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnosti stěžovatelů (jiných vyhoštěných cizinců) důvodnými (viz rozsudky ze dne 9. 11. 2017, č. j. 4 Azs 196/2017 – 23 a č. j. 4 Azs 197/2017 – 23; v odkazovaných věcech sami stěžovatelé na poslední list rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vlastní rukou připsali v rodném jazyce prohlášení přeložené tlumočníkem jako „vzdávám se práva na odvolání“, které opatřili svým podpisem).

[19] Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného podotýká, že v rozsudku ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 120/2011 – 80, vyslovil, že „[s]*právní orgán zcela jistě může v řízení využít i formulářových podání, jejich účelem je usnadnit procesní postupy účastníkům řízení (nikoli však správního orgánu). Takový postup lze vnímat jako naplnění zásady poučovací obsažené v § 4 odst. 2 správního řádu, která je součástí ústavního práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Poučovací povinnost správního orgánu v řízení, které vede, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech, nelze ji však vnímat jako návod k tomu, jak mají účastníci řízení v daném případě jednat. Správní orgán musí vždy, využívá-li předem připravená formulářová podání, postupovat tak, aby dostál základním zásadám činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 správního řádu) a nezasahoval nepřípustným způsobem do ústavně garantovaných práv účastníků řízení. Svou pravomoc může správní orgán uplatňovat pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena a pouze v takovém rozsahu (zásada zákazu zneužití pravomoci - § 2 odst. 2 správního řádu). Při výkonu své pravomoci je správní orgán přitom vázán právními předpisy (zásada legality), při jejichž aplikaci musí z výše uvedené zásady obsažené v § 2 správního řádu a priori vycházet*“ (podtržení v textu přidáno rozhodujícím senátem).

[20] V intencích uvedeného se měl městský soud zabývat i otázkou, zda správní orgán svým postupem nevybočil z mantinelů poučovací povinnosti striktně vymezené v § 68 odst. 5 správního řádu: „*V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.*“ Pokud správní orgán použil „přichystané“ vzdání se práva na odvolání, měl by přesvědčivě tento svůj postup, v jiných věcech správního vyhoštění nepoužívaný, uspokojivě vysvětlit; jinými slovy zdůvodnit, proč v daném případě nerespektoval běžnou správní praxi, kdy účastníkům vyhošťovacího řízení vzdání se práva na odvolání nepředkládá, resp. proč v daném případě považoval připravené formulářové podání za výraz právní pomoci ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu, resp. čl. 37. Listiny základních práv a svobod.

[21] S ohledem na shora uvedené považuje Nejvyšší správní soud závěr žalované i městského soudu, že podání obsažené ve správním spise je účinným vzdáním se práva

stěžovatele na jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přinejmenším za předčasný. Městský soud proto v dalším řízení posoudí jednotlivé žalobní námitky související s účinností stěžovatelova vzdání se práva na odvolání, a to v kontextu všech relevantních skutkových okolností případu. Za tímto účelem by měl městský soud také zvážit, zda není namístě doplnit dokazování např. o výslechy svědků (popřípadě i vyzvat účastníky, zda budou uplatňovat nějaké další důkazní návrhy).

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 23. listopadu 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda
senátu