

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **R. M.**, zastoupeného Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 19. 5. 2017, č. j. CPR-13172-2/ČJ-2017-930310-V234, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2017, č. j. 1 A 60/2017 – 38,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2017, č. j. 1 A 60/2017 – 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále též „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 1. 4. 2017, č. j. KRPA-119640-15/ČJ-2017-000022, uložila žalobci podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1. a podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1. a bod 2. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), správní vyhoštění. Správní orgán prvního stupně stanovil žalobci dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce dva roky, a to počínaje okamžikem, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Správní orgán prvního stupně současně žalobci stanovil podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dobu k vycestování v délce 30 dnů ode dne nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí. Důvodem uložení správního vyhoštění bylo jednak zjištění, že žalobce se v České republice prokazoval padělaným

dokladem, jednak okolnost, že zde pobýval nejméně od listopadu 2016 do dne 1. 4. 2017, kdy byl zajištěn, bez platného oprávnění k pobytu a bez cestovního dokladu.

[2] Žalobce se proti výše uvedenému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolal. Žalovaná jeho odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jako nepřípustné zamítla, neboť žalobce se dne 1. 4. 2017 písemným prohlášením práva na podání odvolání vzdal. Žalovaná zároveň neshledala, že by byly naplněny důvody pro přezkoumání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

II. Řízení před městským soudem

[3] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou podanou u Městského soudu v Praze. V žalobě uvedl, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav věci. Žalobce dále namítal, že žalovaná se vůbec věcně nezabývala jednotlivými odvolacími námitkami a dospěla k nesprávnému závěru, že odvolání je nepřípustné. Žalobce se totiž dne 1. 4. 2017 práva na odvolání nevzdal, tuto skutečnost popírá a není si jí vědom. Úkonů v řízení před správním orgánem prvního stupně se neúčastnil tlumočník, žalobce je přitom osobou, která zjevně neovládá český jazyk. Žalobce požadoval přítomnost tlumočníka, avšak toto právo mu bylo odepřeno. Správní orgán prvního stupně porušil § 16 správního řádu, jakož i článek 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Správní orgán má povinnost ustanovit v řízení tlumočníka, jestliže je potřeba tlumočení zcela zřejmá a vyjde v řízení najevo. Taková situace přitom v případě žalobce nastala. Záměrem žalobce nebylo vzdát se práva na odvolání, o čemž svědčí i to, že odvolání prostřednictvím svého zmocněnce později podal. O projevu vůle žalobce existují v daném případě značné pochybnosti. Žalobce též namítl, že správní orgán prvního stupně neumožnil ani přes opakované urgence jeho zmocněnému zástupci, aby nahlédl do spisového materiálu. Žalobce dále v žalobě brojil proti správnímu vyhoštění i z věcného hlediska, když považoval toto opatření za nepřiměřené z hlediska jeho zásahu do rodinného a soukromého života žalobce. Správní orgán prvního stupně měl pochybit též tím, že jako účastníka řízení neustanovil žalobcovu matku, která žije v České republice a sdílí s žalobcem společnou domácnost.

[4] Na jednání před soudem dne 18. 7. 2017 navrhl zástupce žalobce k prokázání nedostatečné jazykové znalosti žalobce provést výslech matky žalobce a předložil protokol z hlavního líčení v trestní věci žalobce (sp. zn. 121 T 13/2017), kde měl být žalobci ustanoven tlumočník.

[5] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl jako nedůvodnou. Nepřisvědčil námitce žalobce, že žalovaná postupovala nesprávně, když odvolání jako nepřípustné zamítla. Městský soud neshledal v postupu žalované žádné vady. Správní spis obsahuje prohlášení žalobce o vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o vyhoštění a o náhradě nákladů správního řízení. Žalobce toto prohlášení podepsal a svým podpisem stvrdil, že se práva na odvolání vzdává na základě svobodné vůle. Žalobce byl taktéž řádně poučen o následcích vzdání se práva podat odvolání.

[6] Městský soud dále konstatoval, že žalobcem tvrzená nedostatečná znalost českého jazyka ze spisového materiálu nikterak nevyplývá. Již v úvodu protokolu o vyjádření účastníka řízení žalobce výslovně prohlásil a podepsal, že tlumočníka nežádá, neboť rozumí jazyku, v němž je řízení vedeno. Z obsahu předmětného protokolu je dále patrné, že žalobce odpovídal na řadu otázek správního orgánu, přičemž jeho odpovědi jsou srozumitelné a přiléhavé. Soud tak neshledal důvod k pochybnostem o dostatečné znalosti českého jazyka ze strany žalobce. Městský soud neprovedl navrhovaný důkaz výslechem žalobce, neboť ho považoval za zcela nadbytečný.

[7] Městský soud uzavřel, že žalobce mohl kdykoli během řízení prohlásit, že úřední osobě či jakémukoliv poučení nerozumí. To se však nestalo. Jeho nynějším tvrzením o tom, že své jednání nezamýšlel a nejednal na základě své vlastní vůle, nelze přisvědčit. Městský soud s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, uvedl, že zbývající námitky věcného charakteru nemohl přezkoumávat. Úkolem soudu bylo pouze posoudit, zda žalovaná nepochybila, když odvolání žalobce jako nepřípustné zamítla. Důvodností správního vyhoštění žalobce se městský soud zabývat nemohl.

III. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] První okruh kasačních námitek stěžovatele směřuje proti závěru žalované i městského soudu, že odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění bylo nutno zamítnout jako nepřípustné. Městský soud se podle názoru stěžovatele nedostatečně vypořádal se všemi žalobními námitkami, především s tvrzením, že správní orgán nesprávně zjistil skutkový stav věci, když v řízení neustanovil tlumočníka. Stěžovatel přitom zjevně neovládá český jazyk. Zástupce stěžovatele v žalobě navrhoval provedení výslechu stěžovatele, tento důkaz by přitom odstranil veškeré pochybnosti o průběhu jednání na příslušném oddělení cizinecké policie dne 1. 4. 2017. Soud nicméně důkaz výslechem stěžovatele neprovedl a neumožnil tak stěžovateli prokázat opodstatněnost jeho námitek.

[10] Stěžovatel dále podotýká, že pochybnosti vzbuzuje zejména odůvodnění rozhodnutí o zajištění stěžovatele. V tomto rozhodnutí se totiž uvádí, že stěžovatel byl identifikován jako „*N. V., nar. X*“, a dále že měl správnímu orgánu při výslechu sdělit, že bydlí „*u své sestry, H. B.*“. Stěžovatel však tyto skutečnosti před správními orgány nikdy netvrdil. Pokud rozhodnutí o zajištění stěžovatele obsahuje smyšlené informace, vzbuzuje to důvodné pochyby o autenticitě protokolu o vyjádření účastníka správního řízení a o vzdání se práva na podání odvolání. Tyto okolnosti přidávají na důvodnosti námitce stěžovatele, že v řízení měl být ustanoven tlumočník.

[11] Stěžovatel dále obdobně jako v žalobě namítá porušení § 3 a § 16 správního řádu. Správní orgán prvního stupně byl povinen ustanovit tlumočníka, neboť tato potřeba byla zcela zřejmá a vyšla v řízení najevo (k tomu stěžovatel odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2007, č. j. 9 Ca 254/2005 – 31). Kontrola, která předcházela

zahájení správního řízení, je rovněž zatížena fatální vadou, neboť ani při této kontrole nebyl přítomen tlumočník do ukrajinského jazyka. Podklady získané na základě nezákonné kontroly nelze v následném správním řízení použít a vyvozovat z nich jakékoli závěry.

[12] Druhý okruh kasačních námitek míří proti správnímu vyhoštění stěžovatele. Správní orgány i městský soud dovodily své závěry z protokolu o vyjádření účastníka správního řízení. Tento důkazní prostředek je však dle mínění stěžovatele nepřípustný, neboť z judikatury Nejvyššího správního soudu jasně plyne, že úřední záznam nelze za důkazní prostředek považovat (stěžovatel v tomto směru cituje z rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115). Stěžovatel je dále toho názoru, že rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou nepřezkoumatelná. Správní orgán prvního stupně měl jako účastníka řízení ustanovit matku stěžovatele. Vyhoštění stěžovatele totiž představuje značný zásah do jejího rodinného a soukromého života. Ustanovení matky stěžovatele účastníkem správního řízení a její výslech bylo nezbytným předpokladem pro řádné posouzení přiměřenosti správního vyhoštění stěžovatele. Nepřiměřená je i délka správního vyhoštění. Správní orgán prvního stupně svoje rozhodnutí náležitým způsobem neodůvodnil a založil jej na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. Důsledkem správního vyhoštění stěžovatele je nepřiměřený zásah do jeho rodinného a soukromého života. Správní orgány měly věc řešit jiným způsobem, např. zastavením řízení a umožněním dobrovolného vycestování.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že plně odkazuje na své rozhodnutí a na rozsudek městského soudu, s jehož obsahem se naprosto ztotožňuje.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

IVa. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku

[16] Stěžovatel uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) s. ř. s. Ze systematického pohledu je vhodné se nejprve zabývat kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku městského soudu. Jde o natolik závažnou vadu, že se jí musí Nejvyšší správní soud zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námitky stěžovatele (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Pokud by přitom Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti, musel by jej z tohoto důvodu zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (§ 54 odst. 2 s. ř. s.) představuje součást práva na spravedlivý proces i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy). Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro závěr, že nebylo vydáno v důsledku libovůle (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nebo ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02).

[18] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své dřívější judikatuře. Např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, konstatoval Nejvyšší správní soud toto: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, pak tento soud zaujal názor, že „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*.“

[19] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou tedy zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). S tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25).

[20] K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu uvádí Nejvyšší správní soud následující. Je zřejmé, že městský soud posuzoval žalobu proti rozhodnutí žalované, kterým bylo odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje, shodně jako městský soud, na rozsudek ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, jenž se otázkou přezkumu takového rozhodnutí odvolacího správního orgánu zabýval. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku konstatoval, že „*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."

[21] Z uvedeného vyplývá, že městský soud byl oprávněn, pokud jde o žalobu stěžovatele, přezkoumat rozhodnutí žalované pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání stěžovatele po právu zamítnuto jako nepřípustné, či zda žalovaná v tomto směru pochybila (v tomto ohledu dále srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 – 87, ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 61/2014 – 34, nebo ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 Azs 335/2016 – 35). Městský soud se tedy nemohl zabývat stěžovatelem uplatněnými věcnými námitkami ohledně nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o správním vyhoštění. Okolnost, že městský soud v odůvodnění svého rozsudku nevypořádal žalobní námitky týkající se merita věci (zákonnost rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele), nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Městský soud totiž nebyl k posouzení zákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s ohledem na daný stav věci vůbec oprávněn.

[22] Pokud jde však o odůvodnění rozsudku městského soudu, týkající se přípustnosti odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o správním vyhoštění, dospěl Nejvyšší správní soud k jinému závěru. Klíčovou otázkou v daném případě je, zda stěžovatel rozuměl českému jazyku natolik, aby byl schopen pochopit obsah a následky vzdání se práva k podání odvolání na předtištěném formuláři v českém jazyce. Stěžovatel v žalobě toto zpochybňoval a k prokázání svých tvrzení postupně navrhl tři důkazy: důkaz výslechem stěžovatele, důkaz svědeckou výpovědí stěžovatelovy matky a též protokol o hlavním líčení v trestní věci stěžovatele (vedené pod sp. zn. 121 T 13/2017).

[23] Z protokolu o jednání před městským soudem dne 18. 7. 2017 (v soudním spise založen na č. l. 36) vyplývá, že soud prohlásil usnesením, že důkaz svědeckou výpovědí matky stěžovatele prováděn nebude. Nic dalšího se k tomuto kroku městského soudu z protokolu o jednání nepodává. Do protokolu o hlavním líčení v trestním řízení vedeném pod sp. zn. 121 T 13/2017 městský soud podle protokolu o jednání nahlédl a následně jej vrátil zástupci stěžovatele. Tento protokol z trestní věci není součástí soudního spisu. V odůvodnění napadeného rozsudku již není o těchto navrhovaných důkazech (tj. výpověď matky stěžovatele a protokol z trestního řízení) žádná zmínka. Městský soud ani zde žádným způsobem neosvětlil, proč návrhu na provedení svědecké výpovědi matky stěžovatele nevyhověl. Soud také neozřejmil, jaké skutečnosti z protokolu o hlavním líčení v trestní věci stěžovatele zjistil, resp. jaký měly tyto skutečnosti vliv na jeho rozhodnutí. Městský soud se v odůvodnění rozsudku pouze stručně zabýval návrhem na provedení výslechu stěžovatele, provedení tohoto důkazu shledal nadbytečným.

[24] Výše popsané vady zakládají podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu ve světle výše citované judikatury nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro

nedostatek důvodů, neboť z něj není zřejmé, jak se soud vypořádal s důkazními návrhy stěžovatele a co zjistil z předložených listin, do kterých nahlédl při jednání. Nejvyšší správní soud musel k tomuto pochybení městského soudu přihlédnout i bez výslovné námitky stěžovatele, neboť se jedná o závažnou vadu, která způsobuje nezákonnost rozsudku městského soudu. Městský soud byl povinen řádně zdůvodnit, proč navrhované důkazy neprovedl. To se však nestalo.

IVb. Vady řízení před městským soudem

[25] Nejvyšší správní soud s ohledem na argumentaci obsaženou v bodě IVa podotýká, že i on byl ve svém přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti stěžovatele oprávněn posoudit jedině námitky týkající se přípustnosti podaného odvolání a zkrácení práv stěžovatele v důsledku neprovedení odvolacího přezkumu.

[26] Nejvyšší správní soud posoudil obsah spisového materiálu a je nucen konstatovat, že řízení před městským soudem je zatíženo níže popsanou vadou.

[27] 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 zřeknout. 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.

[28] V rámci posouzení přípustnosti odvolání je proto nutné zkoumat též podmínky, za kterých bylo vzdání se práva na odvolání učiněno a mezi které patří především naplnění zákonem stanovené formy. Nelze však pominout též materiální stránku celé věci, a proto je nutné zvážit i případné důvody zpochybňující zdánlivě jasnou skutečnost, že se účastník řízení svého práva na odvolání opravdu vzdal. V opačném případě by to totiž znamenalo, že při existenci okolností tvrzených v kasační stížnosti a v žalobě (neznalost jazyka, neschopnost porozumět poučení a právním následkům učiněných úkonů), které v aplikační správní praxi nelze vyloučit, by nebylo možné nastalou situaci nijak zvrátit.

[29] 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 (*non negotium*). To platí tím spíše v situaci, kdy je účastníkem správního řízení cizinec, který plně neovládá jednací jazyk a ztížená

komunikace vůči správnímu orgánu může být kompenzována pouze pomocí ustanoveného tlumočníka (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2011, č. j. 9 As 68/2010 – 70).

[30] Nelze přehlédnout, že v posuzovaném případě mohou vzniknout důvodné pochybnosti o tom, zda stěžovatel rozumí českému jazyku natolik, aby smysl a právní důsledky vzdání se práva na podání odvolání na listině v českém jazyce a bez pomoci tlumočníka plně pochopil.

[31] Městský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že nemá žádný důvod pochybovat o tom, že stěžovatel rozumí českému jazyku. Stěžovatel si dle názoru městského soudu musel být vědom, jaké bude mít jeho právní jednání následky. Nejvyšší správní soud však toto přesvědčení městského soudu nesdílí, protože nemá oporu v provedených důkazech.

[32] Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti, které pochybnosti ve výše naznačeném smyslu zakládají. Stěžovatel podepsal předtištěné poučení v protokolu o vyjádření účastníka správního řízení (č. j. KRPA-119640-11/ČJ-2017-000022), které mj. obsahuje sdělení účastníka, že poučení v plné míře porozuměl a tlumočníka v řízení nežádá, neboť rozumí jazyku, ve kterém je řízení vedeno. Nejvyšší správní soud uznává, že správní orgán jistě může v řízení využít i formulářových podání (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 120/2011 – 80), byť je soudu z úřední činnosti známo, že správní orgány se v podobných věcech (rozhodování dle zákona o pobytu cizinců) nezřídka cizinců *výslovně* dotazují, zda žádají přítomnost tlumočníka a zda souhlasí s provedením výslechu v českém jazyce. Podpis na předtištěném formuláři však nelze zaměňovat s *výslovným* prohlášením účastníka řízení, učiněným při výslechu do protokolu. Stěžovatel nebyl v rámci pokládaných otázek v průběhu podání vyjádření výslovně dotázán na to, zda rozumí českému jazyku a zda žádá o ustanovení tlumočníka. Výše uvedené platí obdobně i pro další písemnosti. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o vyhoštění (ve správním spise založeno na č. l. 15) obsahuje předtištěný text, v němž je uvedeno, že „*řízení bylo vedeno v jazyce českém, neboť cizinec rozumí jazyku, v němž se řízení vede slovem i písmem. Rozhodnutí v plném rozsahu porozuměl*.“ Stěžovatel stvrdil svým podpisem převzetí tohoto rozhodnutí dne 1. 4. 2017. Co se týče vzdání se práva na podání odvolání, stěžovatel opět podepsal toliko předtištěné formulářové podání. Stěžovatel na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a ani na jinou listinu, která je součástí spisu, vlastnoručně a v češtině výslovně nenapsal, že odvolání nechce podat či že se tohoto práva vzdává. I taková praxe je přitom v obdobných věcech poměrně běžná a slouží k odstranění případných pozdějších pochybností o tom, že cizinec učinil své prohlášení svobodně, vážně a byl si plně vědom jeho následků (srov. např. skutkové okolnosti případu posuzovaného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 2. 2017, č. j. 8 Azs 5/2017 – 19).

[33] S ohledem na výše uvedené tak Nejvyšší správní soud nemůže přijmout tvrzení městského soudu, který nesprávně a v rozporu se správním spisem uvedl, že stěžovatel „***výslovně** prohlásil a podepsal, že tlumočníka nežádá*“, resp. že se „*dne 1. 4. 2017 **výslovně a písemně** vzdal práva na odvolání*“ (viz str. 3 a 4 rozsudku městského soudu, zvýraznění bylo přidáno). Stěžovatel neučinil tato prohlášení *výslovně*, ale podepsal pouze předtištěná

poučení a formulářová podání, která mu předložil správní orgán. Nejvyšší správní soud poukazuje rovněž na to, že stěžovatel podle svých vlastních slov přicestoval do České republiky teprve v listopadu 2016, v době podání vyjádření před správním orgánem (dne 1. 4. 2017) tak zde pobýval necelých šest měsíců. Stěžovatel uvedl, že v České republice nepracuje a nemá zde žádné ekonomické, kulturní či společenské vazby. Tyto okolnosti přinejmenším nastolují otázku, do jaké míry stěžovatel rozumí českému jazyku slovem i písmem.

[34] V dané věci tak určité pochybnosti existovaly a městský soud měl v návaznosti na žalobní námitky zkoumat, jestli stěžovatel nebyl neprovedením odvolacího přezkumu zkrácen na svých právech. Městský soud měl za úkol uvedené pochybnosti vyvrátit, k čemuž mohl provést stěžovatelem navrhované důkazy, jež mohly přispět k objasnění skutkového stavu věci. Městský soud však na navržené důkazy v podstatě rezignoval a z odůvodnění jeho rozsudku ani není zřejmé, proč některé z navrhovaných důkazů neprovedl (k tomu viz část IVb výše).

[35] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nechce předjímat, zda stěžovatel český jazyk dostatečně ovládal či nikoli, a v návaznosti na to, zda se mohl účinně vzdát práva na podání odvolání nebo nikoli; tato otázka je dosud nezodpovězená, ačkoli zodpovězena být měla.

[36] Městský soud proto zatížil své rozhodnutí závažnými vadami a musí je v dalším řízení odstranit. Měl by se především pokusit vyslechnout stěžovatele, popř. jeho matku, kteří se mohou k rozhodné otázce (znalost českého jazyka) a k okolnostem daného případu blíže vyjádřit. Z projevu a z chování stěžovatele před soudem také může být patrné, jestli je jeho nynější obrana věrohodná či spíše účelová. Městský soud si rovněž může vyžádat trestní spis (nebo jeho části) ve věci sp. zn. 121 T 13/2017 a provést jej jako důkaz, neboť zástupce stěžovatele tvrdí, že v trestním řízení byl stěžovateli pro neznalost českého jazyka ustanoven tlumočník. Městský soud by měl učinit součástí spisu alespoň zmiňovaný protokol o hlavním líčení, do kterého při jednání nahlížel, resp. měl by uvést, jaké skutečnosti z této písemnosti vyplývají a jaké mají vliv na jeho závěry. V krajním případě lze přistoupit k provedení důkazu svědeckou výpovědí pracovníka správního orgánu prvního stupně, který se stěžovatelem jednal a předával mu k podpisu veškeré písemnosti. Nezbytnost provedení tohoto úkonu je ovšem nutno řádně zvážit. Je totiž logické, že s časovým odstupem lze po takové osobě stěží požadovat, aby si vybavila detaily každého jednotlivého případu, když se v každodenní praxi setkává s velkým množstvím cizinců a vede řadu obdobných řízení.

[37] Pro úplnost a nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační námitkou uvedenou v odstavci [10] výše (vady v odůvodnění rozhodnutí o zajištění stěžovatele) se blíže nezabýval, neboť tato námitka nemá svůj předobraz v žalobě. Stěžovatel přišel s tímto argumentem až v kasační stížnosti, byť jej mohl uplatnit v řízení před městským soudem. Předmětná námitka je tudíž nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Navíc přezkum rozhodnutí o zajištění stěžovatele není předmětem tohoto řízení a soudy jej provedly v řízení odlišném (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2017, č. j. 10 Azs 166/2017 – 38).

[38] S ohledem na argumentaci předestřenou výše se Nejvyšší správní soud dalšími kasačními námitkami stěžovatele nezabýval, neboť by to bylo za daného stavu věci nadbytečné.

[39] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud projednal předmětnou věc přednostně ve smyslu § 56 odst. 3 s. ř. s., přičemž o ní rozhodl dříve, než uplynula lhůta k rozhodnutí o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 1 téhož zákona), o tomto návrhu již samostatně nerozhodoval, protože by to za dané procesní situace postrádalo smysl.

V. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. září 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu