ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **O. T.**, zast. Mgr. Michalem Poupětem, advokátem se sídlem Konkvitská 291/24, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 9. 2017, čj. CPR-10105-4/ČJ-2017-930310-C232, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2017, čj. 4 A 115/2017-26,

takto:

I. V řízení se pokračuje.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2017, čj. 4 A 115/2017-26, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 11. 3. 2017 bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 9. 2017 zamítla jako nepřípustné, neboť žalobce se vzdal svého práva na odvolání.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u městského soudu, který ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl.

II. Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Postup žalované a městského soudu trpí podstatnou vadou, protože se nevypořádaly s jeho námitkou, že vzdání se práva na odvolání je neplatným právním jednáním, a neprovedly důkazy, které navrhoval. Stěžovatel se nevzdal práva na odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně svobodně, ale v „hektické“ situaci, pod nátlakem správního orgánu prvního stupně (který mu pokládal návodné a úskočné otázky) a bez porozumění danému jednání. Proto k tomuto úkonu nelze přihlížet. Stěžovatel navrhoval jak před žalovanou, tak před soudem důkaz čestným prohlášením a svědeckými výpověďmi konkrétních osob, jež také byly zajištěny Policií ČR při akci „Rohlík 2017“. Podle městského soudu je stěžovatelovo tvrzení o nesvobodném projevu vůle vyvráceno přítomností tlumočnice při tomto projevu. Tlumočnice však se stěžovatelem nebyla po celou dobu jeho zajištění od 9. 3. 2017 do 11. 3. 2017; k nátlaku tak docházelo „beze svědků“. Městský soud se ani nepokusil tlumočnici vyslechnout.

[4] Stěžovatel podepsal prohlášení o vzdání se práva na odvolání v českém jazyce, aniž bylo prokázáno, že byl ve svém mateřském jazyce poučen o významu a následcích takového úkonu. Odkázal mimo jiné na rozsudky NSS v obdobných věcech ze dne 8. 11. 2017, čj. 5 Azs 272/2017-17, a ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Azs 270/2017-17.

[5] Dále stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně posoudil vzdání se práva na odvolání jako podání učiněné v souladu s § 37 odst. 2 správního řádu. Skutečnost, že desítky dalších cizinců zajištěných Policí ČR při akci „Rohlík 2017“ se také „dobrovolně“ vzdaly práva na odvolání, svědčí o systémovém přístupu správního orgánu. Správní orgán prvního stupně také vybočil ze své poučovací povinnosti, neboť měl již předem připraven formulář obsahující vzdání se práva na odvolání, aniž o to však stěžovatel žádal.

[6] Stěžovatel rovněž zmínil, že správní řízení proběhlo v řádu jednotek hodin, v nichž nebylo možné komplexně posoudit řešenou problematiku. Skutečnost, že správní orgán prvního stupně vedl správní řízení se snahou, aby bylo co nejrychleji ukončeno, svědčí o nátlaku na stěžovatele. Stěžovatel proto navrhl, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Na úvod NSS zmiňuje, že výrok I se opírá o skutečnost, že rozšířený senát NSS již vydal usnesení ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-72, ve kterém se zabýval otázkou vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, které bylo uloženo v rámci policejní akce „Rohlík 2017“. Odpadla tedy překážka, pro kterou bylo řízení o této kasační stížnosti přerušeno usnesením ze dne 21. 2. 2018.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Předmětem soudního přezkumu v této věci je rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro nepřípustnost, neboť stěžovatel se práva na odvolání vzdal. Městský soud tedy mohl přezkoumat napadené rozhodnutí pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání po právu zamítnuto jako nepřípustné.

pokračování

[10] Podle § 81 odst. 2 správního řádu *nepřísluší právo podat odvolání účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal.*

[11] Vzdání se práva podat odvolání je projevem dispoziční zásady, která ovládá zahájení odvolacího řízení. Účastník řízení se může vzdát výslovným projevem vůle své možnosti uplatnit řádný opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pokud o těchto skutečnostech nepanuje žádná pochybnost, nastává právem předvídaná situace – tj. na jeho případné odvolání se nahlíží jako na nepřípustné z důvodu, že je podáno subjektem, jemuž právo podat odvolání v důsledku *vlastního* procesního úkonu již nepřísluší. Vzdání se práva na odvolání je nevratným procesním úkonem účastníka řízení, jehož právní následky (včetně nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) je třeba respektovat. To ovšem neplatí, pokud 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 NSS ze dne 7. 9. 2017, čj. 4 Azs 174/2017-51). NSS na tomto místě zdůrazňuje, že případy, kdy lze zpochybnit úkon účastníka řízení, kterým se vzdává práva na podání odvolání, jsou výjimečné.

[12] Z citovaného usnesení rozšířeného senátu plyne, že jednotlivé případy správních vyhoštění cizinců je třeba posuzovat individuálně, byť jsou důsledkem totožné policejní akce. Každé správní rozhodnutí týkající se toho kterého cizince totiž bylo vydáno na základě odlišného skutkového stavu a okolnosti, za nichž se cizinci vzdávali svého práva na odvolání, byly různé. Skutkové odlišnosti jsou o to významnější, je-li předmětem posuzování otázka pravosti, vážnosti, určitosti, srozumitelnosti a dobrovolnosti projevu vůle. Při jejím hodnocení je nutné přihlížet ke všem individuálním skutkovým okolnostem, ze kterých lze usuzovat na obsah projevené vůle. Při posouzení úkonu, kterým se účastník vzdal práva na odvolání, je třeba hodnotit například existenci vlastnoručního podpisu, přesnou formulaci daného jednání (úkonu), použitý jazyk (řeč), jazykovou vybavenost cizince, jeho následné chování atp.

[13] Městský soud bez dalšího vzal za skutečnost prokazující, že stěžovatelova vůle vzdát se práva na odvolání byla vážná, text: „*Vzdávám se práva na odvolání.*“ Ten je v češtině dopsán na rozhodnutí o správním vyhostění a stěžovatel se pod něj podepsal. Další takovou skutečností pak pro městský soud byl stěžovatelův podpis pod strojově natištěným prohlášením o vzdání se práva na odvolání, které předem připravil správní orgán prvního stupně. NSS však se závěrem městského soudu o vážnosti stěžovatelovy vůle zcela nesouhlasí. Součástí rozhodnutí o správním vyhoštění je totiž také konstatování, že řízení probíhalo v českém jazyce za přítomnosti tlumočnice, neboť stěžovatel nerozumí českému jazyku slovem ani písmem. Pokud stěžovatel nerozumí českému jazyku slovem ani písmem, nelze z jeho podpisu pod českým textem vyvodit jednoznačný závěr, že si byl vědom toho, co přesně podepisuje. Tlumočnice, jež byla přítomna výslechu stěžovatele, je oprávněna překládat do ruského a běloruského jazyka. Stěžovatel sice uvedl, že s tlumočením souhlasí a že rozuměl kladeným otázkám. Skutečnost, že stěžovatel reagoval při tlumočení do ruského jazyka na jednoduché otázky správního orgánu týkající se jeho osobního života a pobytu na území České republiky, však ještě nevypovídá nic o tom, zda jakožto osoba neznalá českého práva rozumí právním následkům úkonu, který mu byl předložen k podpisu *(„že rozhodnutí o správním vyhoštění se stane*

pravomocným a vykonatelným“).

[14] V těchto skutkových okolnostech se projednávaná věc odlišuje od některých obdobných případů týkajících se uložení správního vyhoštění cizincům v rámci akce „Rohlík 2017“, v nichž NSS neshledal kasační stížnosti jiných vyhoštěných cizinců důvodnými (viz např. rozsudky ze dne 9. 11. 2017, čj. 4 Azs 196/2017-23 a čj. 4 Azs 197/2017-23, či ze dne 28. 11. 2018, čj. 5 Azs 322/2017-30, v nichž 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).

[15] Z judikatury NSS, jež se zabývá otázkou vzdání se práva na odvolání, které učinili cizinci v návaznosti na policejní akci „Rohlík 2017“ (viz např. stěžovatelem zmiňované rozsudky ve věcech 5 Azs 272/2017 a 5 Azs 270/2017, nebo dále rozsudky ze dne 29. 11. 2017, čj. 5 Azs 273/2017-31, či ze dne 7. 12. 2017, čj. 1 Azs 353/2017-39, kterými NSS zrušil obdobné rozsudky městského soudu), vyplývá, že při posuzování přípustnosti odvolání je nutné zkoumat rovněž podmínky, za kterých se účastník řízení práva na odvolání vzdal. Je nezbytné zvážit i případné další důvody, jež by zpochybňovaly zdánlivě jasnou skutečnost, že se účastník řízení svého práva na odvolání opravdu vzdal.

[16] Stěžovatel v odvolání i v žalobě namítal nestandardnost, rychlost a připravenost celého řízení ze strany správního orgánu. Dále také namítal, že jednání probíhalo pod tlakem, žalovaná postupovala totožně vůči desítce cizinců, kteří se rovněž „vzdali“ práva na odvolání, a také že neporozuměl právním následkům vzdání se práva na odvolání. Tyto skutečnosti ve svém kontextu nesvědčí jednoznačně závěru o vážně míněném projevu vůle vzdát se práva na odvolání.

[17] K námitce připravených formulářů o vzdání se práva na odvolání NSS uvedl např. ve zmiňovaném rozsudku ve věci 5 Azs 270/2017, že je povinností soudu zkoumat, zda správní orgán předložením předtištěného vzdání se práva na odvolání „*nevybočil z mantinelů poučovací povinnosti striktně vymezené v § 68 odst. 5 správního řádu*“. Pokud správní orgán použil takto přichystaný formulář, měl by takový postup přesvědčivě vysvětlit. Stejně tak je nutné zkoumat, zda v souvislosti s předložením předtištěného formuláře správní orgán dostál své poučovací povinnosti podle § 4 odst. 2 správního řádu, podle něhož „[s]*právní orgán v souvislosti se svým 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 s ohledem na závažnost vzdání se práva na odvolání a na specifické osobní poměry stěžovatele v posuzované věci (tj. že se jedná o cizince, a tedy osobu neznalou nejen českého jazyka, ale i práva).

[18] Ze shora uvedeného tedy plyne, že v dané věci existovaly určité pochybnosti o vážnosti vůle stěžovatele v okamžiku, kdy se vzdával práva na odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění. Městský soud měl v souvislostech konkrétních událostí zkoumat, zda stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech tím, že žalovaná neprovedla odvolací přezkum. Závěr o tom, že stěžovatelův projev vůle představuje účinné vzdání se práva na odvolání, je přinejmenším předčasný.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. V něm bude městský soud vázán vysloveným právním názorem NSS v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 6. prosince 2018

Ondřej Mrákota
předseda senátu