ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce **V. Y.,** zastoupeného Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Praha 2, Vinohradská 22, proti žalovanému **Policie České republiky,** Ředitelství služby cizinecké policie se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2017, č. j. 1 A 90/2017 - 23,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2017, č. j. 1 A 90/2017 - 23, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 7. 2017 č. j. CPR-11664-2/ČJ-2017-930310-V236; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), jako nepřípustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen správní orgán I. stupně“) ze dne 30. 3. 2017, č. j. KRPA-116249-18/ČJ-2017-000022-ZAM ve věci správního vyhoštění žalobce.

[2] Žalobce byl podle obsahu spisu kontrolován dne 29. 3. 2017 podle § 167 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), v rámci policejní akce „*ODPAD*“, a to speciálně se zaměřením na kontrolu cizinců, kteří jsou na území hl. m. Prahy zaměstnáni bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání. (Akce byla provedena na stavbě čističky odpadních vod.) Žalobce při kontrole policii předložil cestovní pas Ukrajiny, ve

kterém měl vylepeno pouze polské vízum typu D/05 č. X s platností od 1. 9. 2016 do 30. 8. 2017 s délkou pobytu na 180 dnů. Žalobce nepředložil povolení k výkonu zaměstnání na území České republiky. Následně bylo zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců.

[3] Správní orgán I. stupně žalobci uložil správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců se zákazem pobytu na území členských států EU na dobu jednoho roku. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci předáno osobně dne 30. 3. 2017; jeho převzetí žalobce potvrdil podpisem na správním orgánem vyhotoveném *Prohlášení o vzdání se práva na odvolání*, na jehož základě se žalobce vzdal práva na odvolání proti vydanému rozhodnutí o správním vyhoštění. Na uvedené formulářové prohlášení žalobce azbukou dopsal, že se vzdává práva na odvolání a toto prohlášení rovněž podepsal. Listina obsahuje záznam o tlumočníkovi, který je podepsán rovněž samotným tlumočníkem.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného žalobce brojil žalobou k městskému soudu. V žalobě namítal, že jeho odvolání ve správním řízení bylo přípustné, neboť při podpisu uvedeného prohlášení neměl ponětí, co společně s ostatními dokumenty (které mu byly předloženy k podpisu) podepsal, respektive není si vědom toho, že by vůbec nějaký takový dokument podepsal, že by věděl, že takový dokument podepisuje a co jeho podpis na takovém dokumentu znamená. Poukázal na svou neznalost českého právního řádu. Rovněž namítal, že předmětné vzdaní se práva nemá formální náležitosti podle § 37 odst. 2, správního řádu. Vzdaní se práva považoval žalobce za neplatné, z čehož dovozoval, že jeho odvolání nebylo nepřípustné a mělo proto být žalovaným meritorně projednáno. K této odvolací námitce se žalovaný nevyjádřil. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl možnost pochybení ve vlastním postupu.

[5] Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Konstatoval, že odvolání bylo zcela správně zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné, neboť žalobce se po oznámení rozhodnutí práva na odvolání písemně vzdal. Soud vycházel ze shora popsané listiny ze dne 30. 3. 2017 podepsané žalobcem; žalobce se dle názoru soudu odvolání vzdal a o právních následcích tohoto úkonu byl poučen. Prohlášení o vzdaní se práva na odvolání bylo sepsáno za přítomnosti tlumočnice do jazyka, o němž žalobce prohlásil, že mu rozumí. Z uvedeného dle městského soudu vyplývá, že k sepsání prohlášení o vzdání se práva na odvolání došlo na základě žalobcovy svobodně projevené vůle, přičemž si musel být vědom případných následků, které jeho právní jednání obnáší. Nerozuměl-li žalobce poučení, měl to správnímu orgánu sdělit. Neučinil-li tak a výslovně uvedl, že se práva na odvolání vzdává, nelze přisvědčit jeho námitce, že uvedený úkon nevyjadřuje jeho vůli.

[6] Kasační stížností žalobce (dále „stěžovatel“) napadá rozsudek městského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále „s. ř. s“). Dle názoru stěžovatele žalovaný nezjistil řádně skutkový stav. Stěžovatel namítá, že vzdání se práva nebylo učiněno platně, neboť si nebyl vědom, co společně s ostatními předloženými dokumenty podepsal, respektive si ani není vědom, že by takový dokument vůbec podepsal a jaké má mít jeho podpis právní následky. Poukazuje na fakt, že pouze doplnil podpis na listině předem připravené správním orgánem a opakuje své námitky ohledně

nedostatku formy ve smyslu správního řádu. Rovněž dovozuje analogickou použitelnost závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 469/16 na posuzovanou věc. Posouzení svých žalobních námitek městským soudem považuje za nedostatečné; soud pouze námitky zrekapituloval, aniž by k nim zaujal jasné stanovisko. Rovněž nezjistil skutkový stav způsobem, který by odpovídal žalobním námitkám. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek pro nezákonnost zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah správního spisu a zdůraznil, že stěžovatel vlastní rukou na formulář o vzdání se práva připsal prohlášení v rodném jazyce, že odvolávat se nebude a toto prohlášení podepsal. Jeho vůle vzdát se práva na odvolání byla tedy projevena jasně. Svůj postup považuje žalovaný za správný a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných v kasační stížnosti, přihlížel přitom i k tomu, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] 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 (citovaná judikatura zdejšího soudu je dostupná z www.nssoud.cz). Tehdy dospěl k závěru, že správní soud je na základě žaloby proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání ve správním řízení zamítnuto jako opožděného nebo nepřípustné, 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.

[14] Z uvedeného vyplývá, že městský soud, pokud jde o žalobní námitky stěžovatele, mohl přezkoumat rozhodnutí žalovaného pouze ze shora uvedených hledisek. Městský soud tedy měl posoudit, zda lze dospět k závěru, že stěžovatelovo vzdaní se práva na odvolání lze považovat za vážný projev vůle, který by byl schopen vyvolat právní účinky vzdání se práva. K tomu měl městský soud vyhodnotit veškeré okolnosti, za nichž k zadržení stěžovatele došlo, které z obsahu správního spisu vyšly najevo, jakož i samotný průběh správního řízení.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že případy, kdy lze zpochybnit úkon účastníka řízení, kterým se vzdává práva na odvolání, jsou výjimečné. Vzdání se práva podat odvolání je projevem dispoziční zásady, kterou je ovládáno zahájení odvolacího řízení. Účastník řízení může uvedeného práva využít a stejně tak se může výslovným projevem vůle této možnosti vzdát. Pokud o těchto skutečnostech nepanuje žádná pochybnost, pak nastává právem předpokládaná situace, kdy je třeba na jeho následné odvolání nahlížet jako na nepřípustné. Takové odvolání 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,

například z důvodu chybějících náležitostí vůle či nedostatečné procesní způsobilosti k tomuto úkonu (srovnej rozsudek tohoto soudu ze dne 7. 9. 2017, č. j. 4 Azs 174/2017 – 51).

[16] 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 opravdu vzdal. Městský soud bez pochybností akceptoval závěr, že stěžovatel vědomě a dobrovolně podepsal text o vzdání se práva na odvolání a v tomto kontextu zohlednil i to, že v průběhu řízení byl přítomen tlumočník. Jak bylo uvedeno výše, vzdání se práva na odvolání je projevem vůle účastníka řízení, o němž nesmí být zásadní pochybnosti. Pokud stěžovatel tvrdil okolnosti svědčící o nedostatku vůle ohledně obsahu tohoto úkonu, musí být postaveno najisto, zda tak významný úkon byl učiněn svobodně, vážně, určitě a srozumitelně tak, aby se jednalo o právně relevantní projev vůle, či zda jde naopak o právní jednání zdánlivé, neexistující. V posuzované věci stěžovatel konstantně v průběhu správního řízení i soudního řízení vznášel námitku nedostatku vážnosti vlastní vůle k vzdaní se práva na odvolání.

[17] V daném kontextu je vhodné připomenout závěry Ústavního soudu vyslovené v jeho rozhodnutí ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 67/16 (judikatura Ústavního soudu je dostupná z http://nalus.usoud.cz/), podle nichž *„[s]kutečnost, že vzdání se odvolání není právně účinné, je přitom možné prokázat právě v odvolacím řízení, v němž odvolací orgán nejprve zkoumá, je-li odvolání přípustné. V rámci posuzování přípustnosti odvolání je nutné posoudit také podmínky, za jakých bylo vzdání se práva na odvolání učiněno. Mezi tyto podmínky patří jak splnění zákonem stanovené formy, tak i posouzení případných důvodů zpochybňujících, že vzdání se práva na odvolání bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně tak, aby se jednalo o právně relevantní projev vůle.*“ Ke stejnému závěru dospěl rovněž zdejší soud např. v rozsudku ze dne 6. 1. 2011, č. j. 9 As 68/2010 - 70.

[18] Městský soud s odkazem na obsah správního spisu konstatoval, že stěžovatelovo prohlášení o vzdání se práva na odvolání mělo veškeré náležitosti právního úkonu dle § 37 odst. 2 správního řádu a ze strany stěžovatele se jednalo o jeho svobodně projevenou vůli. Stěžovatel si rovněž musel být vědom (při účasti tlumočnice) případných následků, které jeho právní jednání obnáší. Nejvyšší správní soud tyto závěry městského soudu nesdílí. Uvedená skutečnost ještě nic nevypovídá o tom, zda stěžovatel 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“)*. V posuzované věci sice stěžovatel na rozhodnutí žalovaného také vlastnoručně azbukou připsal, že se vzdává práva na odvolání, nicméně uvedené prohlášení o třech slovech nijak neozřejmuje, zda stěžovatel skutečně právním následkům podpisu formuláře předloženého správním orgánem I. stupně porozuměl. Již dne 3. 4. 2017 stěžovatel (blanketním) odvoláním rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadl. Není tedy zřejmé, z čeho vlastně žalovaný a městský soud dovodili, že stěžovatelův podpis předloženého formuláře představuje vážně míněný projev vůle se práva na odvolání vzdát. Skutková tvrzení stěžovatele argumentace žalovaného ani soudu relevantně nezpochybňuje.

[19] Nejvyšší správní soud rovněž nepřehlédl, že posuzovaná věc (soudě dle obsahu správního spisu) vykazuje obdobné nestandardní rysy postupu správních orgánů jako věci

posuzované zdejším soudem kupříkladu pod sp. zn. 3 Azs 273/2017 či 5 Azs 273/2017. Stěžovatel v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí i v žalobě upozornil na připravenost celého řízení ze strany správního orgánu, respektive použití formulářového vzdaní se práva odvolání, a na své neporozumění právním následkům provedeného úkonu. Rovněž uvedené případy spojuje fakt, že stěžovatel ve svém odvolání namítal, že je zaměstnancem polské společnosti a do České republiky byl vyslán v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie (čemuž plausibilně nasvědčují i jím při pobytové kontrole předložené dokumenty). Z logického hlediska rovněž nelze pominout ani fakt, že stěžovatel podal po pouhých třech dnech včasné odvolání (srovnej zprávu o postoupení odvolání žalovanému ze dne 13. 4. 2017, č. j. KRPA-116249/ČJ-2017-000022), ve kterém rozporoval skutková a právní zjištění zásadní pro posouzení věci samé, domáhal se tedy meritorního přezkumu. I tato skutečnost, v kontextu s dalšími okolnostmi, rozhodně nijak nevylučuje pochybnost, zda stěžovatel projevil vážnou a svobodnou vůli se svého práva na odvolání vzdát.

[20] V předchozích odstavcích uvedené skutečnosti vyplývající ze správního a soudního spisu, při posouzení ve vzájemné souvislosti, závěru o vážně míněném projevu vůle vzdát se práva na odvolání jednoznačně nesvědčí. Bylo věcí městského soudu veškeré skutečnosti posoudit v souvislostech konkrétních událostí a odůvodnit, proč námitky stěžovatele považuje za vyvrácené, respektive za liché. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v dané věci zásadní pochybnosti o vážnosti stěžovatelova projevu vůle existovaly a městský soud měl zkoumat v kontextu celého průběhu správního řízení a obsahu spisu, zda stěžovatel průběh konkrétní fáze jednání chápal. V daném kontextu je pak třeba posoudit, zda nemohlo dojít neprovedením odvolacího přezkumu ke zkrácení práv stěžovatele.

[21] Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného podotýká, že v rozsudku ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 120/2011 – 80, uvedl, že „[s]*právní orgán zcela jistě může v řízení využít i formulářových podání, jejichž 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*“. V intencích těchto ústavních kautel 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. Uvedená norma stanoví, že 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 tento svůj postup, v jiných věcech správního vyhoštění nepoužívaný, uspokojivě vysvětlit; tedy

zdůvodnit, proč v daném případě nerespektoval běžnou správní praxi, kdy účastníkům řízení o vyhoštění vzdání se práva na odvolání obvykle nepředkládá, respektive proč v daném případě považoval připravené formulářové podání za výraz právní pomoci ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu, respektive čl. 37 Listiny základních práv a svobod. Na posouzení vysvětlených ústavních aspektů věci nemá takřka žádný vliv skutečnost, že stěžovateli byl v průběhu správního řízení přidělen tlumočník.

[22] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k názoru, že závěr městského soudu o účinném vzdání se práva na odvolání stěžovatelem je při absenci řádného zjištění skutkového stavu předčasný.

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

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

V Brně dne 7. února 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu