

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **L. O.**, zastoupena JUDr. Janem Kňourkem, advokátem se sídlem Kovanecká 3, 190 00 Praha 9, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 6. 2017, č. j. CPR-10064-5/ČJ-2017-930310-C232, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2017, č. j. 4 A 74/2017 – 26,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2017, č. j. 4 A 74/2017 – 26, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen správní orgán I. stupně"), ze dne 9. 3. 2017, č. j. KRPA-87172-16/ČJ-2017-000022, (dále „prvostupňové rozhodnutí"), bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), neboť nejméně od 7. 1. 2017 do 9. 3. 2017 pracovala na území České republiky bez povolení k zaměstnání. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 6. 2017, č. j. CPR-10064-5/ČJ-2017-

930310-C232 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítla podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), jako nepřípustné, neboť shledala, že žalobkyně se práva podat odvolání vzdala.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 5. 9. 2017, č. j. 4 A 74/2017 – 26 (dále jen „napadený rozsudek“). K námitce žalobkyně, že jí nebylo tlumočeno do jejího rodného jazyka, jímž je ukrajinština, městský soud uvedl, že z protokolu o výslechu účastníka řízení je zřejmé, že žalobkyně souhlasila s tlumočením do ruského jazyka. Odpovídala na položené otázky a rovněž uvedla, že netrvá na přítomnosti právního zástupce či zmocněnce. Městský soud se tedy nedomnívá, že by žalobkyni bylo bráněno přizvat k výslechu právního zástupce. Zároveň je zřejmé, že žalobkyně ruskému jazyku rozumí. Chyby v psaní, které se vyskytly v prvostupňovém rozhodnutí (na str. 2 – 4 bylo v záhlaví uvedeno odlišné číslo jednací než na první straně), nezpůsobují nezákonnost rozhodnutí a správní orgán je opravil opravným usnesením ze dne 21. 3. 2017. Městský soud rovněž odmítl námitku, že prohlášení o vzdání se práva na odvolání postrádá náležitosti podání ve smyslu § 37 správního řádu. Naopak, z podání žalobkyně je zřejmé, kdo se práva na odvolání vzdává, v jaké věci se tento úkon činí a kdo jej činí. Jedná se sice o český text, který však byl žalobkyni předán za účasti tlumočníka. Na tomto prohlášení o vzdání se práva na odvolání je rovněž psaná věta v azbuce, z níž rovněž vyplývá, že se jedná o vzdání se práva na odvolání. Soud se za této situace nedomnívá, že by žalobkyně nevěděla, jaký úkon a v jaké věci činí. Žalobkyně je dospělá svéprávná osoba, a pokud takové prohlášení podepsala, musela si být (vzhledem k poučení, které je obsahem tohoto prohlášení) vědoma následků. Řízení ve věci správního vyhoštění mohlo být pro žalobkyni stresující, avšak z obsahu správního spisu neplyne, že by na žalobkyni byl činěn jakýkoli nátlak.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá, že městský soud se zabýval pouze naplněním formálních důvodů vzdání se práva na odvolání, aniž by se vyjádřil ke všem důkazům, které stěžovatelka v žalobě navrhla. Stěžovatelka předložila zejména prohlášení osmi účastnic správního řízení, které obdržely rozhodnutí o vyhoštění téhož dne (9. 3. 2017). Žádné z účastnic řízení (stejně jako stěžovatelce), nebyla umožněna porada s právním zástupcem, nebylo jim zajištěno tlumočení v rodném jazyce a neobdržely protokol dle § 81 odst. 1 správního řádu, z kterého by bylo zřejmé, že byly řádně poučeny o následcích vzdání se práva na odvolání. Všechny účastnice správního řízení byly zajištěny, jejich věci byly projednány v průběhu několika hodin, bylo jim shodně uloženo správní vyhoštění v délce 1 roku a všechny se vzdaly práva na odvolání.

[4] Tento důkaz a skutečnosti v něm obsažené městský soud nijak nehodnotil, napadený rozsudek je z tohoto důvodu nezákonný. Je možné odkázat též na rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 6. 8. 2015, č. j. 2 Azs 98/2015 – 36, podle něhož má být jednání cizinců posuzováno přísně individuálně a nikoliv paušálně či formalisticky.

[5] Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6] 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Usnesením ze dne 6. 2. 2018, č. j. 6 Azs 347/2017 – 22, Nejvyšší správní soud přerušil řízení o kasační stížnosti podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. na dobu do rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 2 Azs 340/2017. V tomto řízení byla nastolena otázka: *„Představuje skutečnost, že cizinec v řízení o správním vyhoštění, které proběhlo v řádu hodin, vlastnoručně v mateřském jazyku dopsal na převzaté rozhodnutí, že se nebude odvolávat (ať již to formuloval jako „nebudu se odvolávat", nebo „vzdávám se odvolání/apelace"), následně podepsal předpřipravené prohlášení o vzdání se práva na odvolání, a zároveň při výslechu uvedl, že hodlá dobrovolně vycestovat, dostatečně jasnou a svobodně vyjádřenou vůli cizince vzdát se práva na odvolání za situace, že následně toto odvolání podal?"*. Vzhledem k tomu, že rozšířený senát rozhodl ve shora uvedené věci usnesením ze dne 14. 8. 2018, č. j. 2 Azs 340/2017 – 72, (které nabylo právní moci dne 24. 11. 2018), odpadl důvod, pro který bylo řízení přerušeno. Proto soud rozhodl podle § 48 odst. 5 s. ř. s. o tom, že v řízení se pokračuje. Rozšířený senát v uvedeném usnesení dospěl k závěru, že nemá pravomoc posuzovat, zda skutkový stav jednotlivých rozhodovaných případů byl rozdílný, případně zda různé senáty pouze nepřecenily dílčí odlišnosti v souhrnu obdobných případů. Rozšířenému senátu nepřísluší přehodnocovat skutkové závěry.

[9] Podle § 81 odst. 2 správního řádu „[p]*rávo podat odvolání nepřísluší účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal.*" Vzdání se odvolání je jednostranným úkonem účastníka řízení, který musí mít náležitosti podle § 37 správního řádu, musí být učiněn předepsaným způsobem, musí z něj být patrno, kdo jej činí a čeho se domáhá.

[10] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že dne 9. 3. 2017 byla provedena podle § 167 odst. 2 zákona o pobytu cizinců 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 byla kontrolována při výkonu práce balení zboží do tašek mimo jiné i stěžovatelka, která byla vyzvána k předložení dokladů; předložila cestovní pas Ukrajiny, ve kterém měla vylepeno pouze polské vízum typu D s platností od 16. 12. 2016 do 24. 10. 2017 s délkou pobytu na 180 dnů. Stěžovatelka nepředložila povolení k výkonu zaměstnání (zelenou nebo modrou kartu) 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. Prvostupňovým rozhodnutím bylo stěžovatelce uloženo správní vyhoštění se zákazem pobytu na území členských států EU na dobu jednoho roku. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo stěžovatelce předáno osobně dne 9. 3. 2017; jeho převzetí stěžovatelka podepsala a azbukou připsala, že se vzdává práva na odvolání. Rozhodnutí bylo podepsáno též tlumočníkem. Součástí správního spisu je dále správním orgánem vyhotovené Prohlášení o vzdání se práva na odvolání (č. l. 21 správního spisu), podepsané stěžovatelkou i tlumočníkem; i na tomto dokumentu je azbukou vlastnoručně připsáno, že se stěžovatelka vzdává práva na odvolání. Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podala stěžovatelka prostřednictvím právního zástupce dne 15. 3. 2017. Součástí odvolání bylo též prohlášení stěžovatelky a dalších 7 účastnic řízení, že jim nebylo umožněno zajistit si právní pomoc a že v důsledku tlumočení pouze do ruského jazyka všemu a ve všech souvislostech nerozuměly.

[11] Otázkou vzdání se práva na odvolání se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval v rozsudcích ze dne 8. 11. 2017, č. j. 5 Azs 272/2017 – 17, ze dne 14. 11. 2017, č. j. 5 Azs 270/2017 – 17, ze dne 23. 11. 2017, č. j. 3 Azs 272/2017 – 18, ze dne 29. 11. 2017, č. j. 5 Azs 273/2017 – 31 a č. j. 5 Azs 271/2017 - 31, či ze dne 7. 12. 2017, č. j. 1 Azs 353/2017 – 39, atd. (judikatura dostupná na www.nssoud.cz). Všechny případy se týkaly policejní akce, v rámci které došlo k vyhoštění desítek cizinců.

[12] V souladu s ustálenou judikaturou je 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91).

[13] Z uvedeného vyplývá, že městský soud, pokud jde o žalobní námitky stěžovatelky, mohl přezkoumat rozhodnutí žalované pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání stěžovatelky po právu zamítnuto jako nepřípustné, či zda žalovaná v tomto směru pochybila. Městský soud se tedy zabýval, resp. měl se zabývat tím, zda lze dospět k závěru, že stěžovatelka učinila vzdání se odvolání dobrovolně či její projev vůle lze hodnotit jako nesvobodný a vynucený; v takovém případě by vskutku tento úkon stěžovatelky 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 stěžovatelky došlo, které z obsahu odvolání stěžovatelky vyšly najevo, jakož i samotný průběh správního řízení.

[14] 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 NSS ze dne 7. 9. 2017, č. j. 4 Azs 174/2017 – 51).

[15] Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 67/16, konstatoval: „*Skutečnost, 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 již dříve např. v rozsudku ze dne 6. 1. 2011, č. j. 9 As 68/2010 – 70.

[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 na odvolání opravdu vzdal. Městský soud vycházel z toho, že stěžovatelka při převzetí rozhodnutí na něj připsala, že se vzdává práva na odvolání. Jak bylo uvedeno výše, vzdání se práva na odvolání je projevem vůle účastníka řízení, o němž nesmí být pochybnosti. Pokud stěžovatelka tvrdila okolnosti svědčící o nedostatku vůle ohledně obsahu tohoto úkonu (v důsledku povrchního porozumění ruskému jazyku a nátlaku správního orgánu), 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. Na důkaz prohlášením osmi účastnic správního řízení o vyhoštění ze dne 14. 3. 2017 odkázala stěžovatelka v řízení před městským soudem pouze obecně bez vztahu ke konkrétnímu žalobnímu tvrzení. Zároveň je ovšem podstatné, že na skutečnosti uvedené v tomto prohlášení a rekapitulované v žalobě i v kasační stížnosti, odkazovala stěžovatelka již v průběhu správního řízení. 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, tato tvrzení brát v potaz.

[17] Městský soud považoval námitku týkající se tlumočení za účelovou, neboť stěžovatelka na otázky, které jí byly v ruském jazyce kladeny, řádně a přiléhavě odpovídala. Skutečnost, že stěžovatelka reagovala při tlumočení do ruského jazyka na jednoduché otázky správního orgánu týkající se jejího osobního života a pobytu na území České republiky, ještě nic nevypovídá o tom, zda rozumí, jakožto osoba českého práva neznalá, právním následkům úkonu, který jí byl „předložen“ k podpisu („*... že rozhodnutí o správním vyhoštění se stane pravomocným a vykonatelným*“). V projednávané věci sice stěžovatelka na rozhodnutí žalované vlastnoručně azbukou připsala, že se vzdává práva na odvolání, nicméně již v odvolání vážnost tohoto projevu vůle zpochybňuje s poukazem na to, že nebyla poučena o procesních důsledcích vzdání se práva na odvolání. Není tedy zřejmé, z čeho žalovaná a potažmo městský soud dovodili, že stěžovatelka výslovně učinila úkon vzdání se práva na odvolání.

[18] Stěžovatelka v odvolání i v žalobě namítá 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), neporozumění právním následkům vzdání se práva na odvolání. Nelze pominout ani to, že v odvolací lhůtě stěžovatelka podala odvolání, v němž rozporuje skutková a právní zjištění, domáhá se tedy meritorního přezkumu. Tyto skutečnosti ve svém kontextu a souhrnu příliš nesvědčí ve prospěch závěru o vážně míněném projevu vůle vzdát se práva na odvolání. Bylo proto věcí městského soudu tyto skutečnosti posoudit v souvislostech konkrétních událostí a odůvodnit, proč námitky stěžovatelky 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 stěžovatelka nebyla neprovedením odvolacího přezkumu zkrácena na svých právech.

[19] Dále se měl městský soud v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 120/2011 – 80, 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.

[20] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že závěr o tom, že podání, které posoudila žalovaná a poté i městský soud jako účinné vzdání se práva na odvolání, je přinejmenším předčasný.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, 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; bude se tedy na podkladě žaloby a shora citované judikatury znovu zabývat okolnostmi, za nichž stěžovatelka podepsala vzdání se práva na odvolání, a tím, jaký mají tyto okolnosti význam pro posouzení jeho účinků. Za tímto účelem by měl městský soud také zvážit, zda není namístě doplnit dokazování resp. vyzvat účastníky, zda budou uplatňovat nějaké další důkazní návrhy. Městský soud současně rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

pokračování

V Brně dne 20. prosince 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu