

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **A. H.**, zastoupený Mgr. Michalem Poupě, advokátem se sídlem Štěpánská 27, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2017, č. j. CPR-10030-5/ČJ-2017-930310-C232, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 8. 2017, č. j. 2 A 63/2017 – 28,

t a k t o :

Věc se **postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení nadepsaného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2017, č. j. CPR-10030-5/ČJ-2017-930310-C232; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 10. 3. 2017, č. j. KRPA-87389-14/ČJ-2017-000022-ZAM, ve věci správního vyhoštění.

[2] Podle městského soudu stěžovatelem podepsané prohlášení o vzdání se práva na odvolání obsahuje náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu a postup správních orgánů dostál principům práva na spravedlivý proces. Soud shrnul obsah prohlášení o vzdání se práva odvolání a dovedl z něj, že podání bylo podepsáno stěžovatelem za přítomnosti tlumočnicka, který obsah tohoto úkonu tlumočil do ruského jazyka. Z podání zcela vyplývá jak označení osoby, která se vzdala práva odvolání (je označena jménem, datem narození a státní příslušností), tak i označení správního orgánu, před kterým byl úkon o vzdání se práva odvolání učiněn. Z prohlášení pak podle městského soudu plyne, jaké věci se toto prohlášení týká a co stěžovatel navrhuje. Úkon podepsaný stěžovatelem za přítomnosti tlumočnicka do ruského jazyka dne 10. 3. 2017 obsahuje veškeré náležitosti právního úkonu ve smyslu namítaného § 37 odst. 2 správního řádu. Skutečnost, že tlumočení probíhalo do ruštiny, a nikoliv do ukrajinštiny, městský soud nepovažoval za vadu řízení. Stěžovateli muselo být zřejmé již při převzetí usnesení o ustanovení tlumočnicka Bc. Regíny Jünger, že se jedná o tlumočnicka do ruského a běloruského jazyka. Během správního řízení neuváděl, že by tlumočení nerozuměl, navíc výslovně prohlásil,

že s tlumočením ustanovené tlumočnice souhlasí. Během výslechu pak výstižně a podrobně reagoval na kladené otázky. Městský soud zdůraznil, že dle § 16 odst. 3 správního řádu má cizinec právo na tlumočnicka, pokud jazyku, v kterém je řízení vedeno, nerozumí. Neznamená to však ještě, že cizinci musí být ustanoven tlumočnick do jeho rodného jazyka, ale v každém případě to musí být tlumočnick, kterému cizinec rozumí, jako v tomto případě. Soud stěžovateli nepřisvědčil, že k podpisu prohlášení došlo pod nátlakem a bez porozumění úkonu, neboť k podpisu prohlášení došlo za přítomnosti tlumočnicka do ruského jazyka, který obsah právního úkonu stěžovateli tlumočil. Současně z úkonu nevyplývá, že by mu stěžovatel neporozuměl. Soud zdůraznil, že v prohlášení je stěžovatelem výslovně uvedeno, že úkon činí na základě svobodné vůle. Nátlak prvostupňového správního orgánu je podle soudu vyloučen vzhledem k přítomnosti další osoby – tlumočnicka. Přítomnost této osoby bránila správnímu orgánu vyvíjet na stěžovatele nátlak. Městský soud rovněž nepovažoval za nestandardní, že řízení o správním vyhoštění proběhlo v řádu hodin.

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. 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 jím byl 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 nenaplnuje 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 žalovaným téhož dne v rámci akce „Rohlík 2017“ (stěžovatel v kasační stížnosti označil několik konkrétních osob). Žalovaný ani městský soud se přitom otázkou uvedeného nátlaku (ač ta je pro posuzovaný případ stěžejní) náležitě nezabývali a s důkazními návrhy stěžovatele se nevypořádali.

[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 nepřímou 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 správního řádu. 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 tlumočení po celou dobu správního řízení probíhalo do ruského jazyka, kterému zejména v komplexních právních otázkách nerozuměl. Tlumočnick mu byl navíc ustanoven až po zahájení řízení s tím, že stěžovateli nebyla přetlumočena prvotní

pokračování

listina, včetně poučení o jeho právech. Správní řízení, které se svým obsahem shoduje s dalšími desítkami řízení zahájených a provedených téhož dne a v den následující u stejného prvostupňového správního orgánu, trvalo od zahájení do jeho údajně pravomocného ukončení v prvním stupni v řádu několika hodin. Toto je naprosto nestandardní postup, navíc problematiku přesahující do práva Evropské unie nelze v tak krátké době kvalifikovaně posoudit. Stěžovatel poukázal na standardní praxi správních orgánů v obdobných věcech, kterou je podle něj rozhodování v řádu desítek dnů či jednotek měsíců. To podle něj nasvědčuje faktu, že celé řízení u prvostupňového správního orgánu v této věci bylo hektické, zkratkovité a vůbec nezohledňující právo na spravedlivý proces. Stěžovatel byl následně nátlakem dotlačen k „prohlášení o vzdání se práva na odvolání“, aby mohl odejít od správního orgánu, aniž by si mohl být vědom, o jaké jednání se mohlo jednat. Městský soud sice připustil, že správní řízení bylo krátké, nicméně v tomto nezákonnost postupu správního orgánu neshledal. Stěžovatel má naopak za to, že také tato skutečnost nepřímou prokazuje, že správní orgán vedl řízení o vyhoštění se snahou o jeho co nejrychlejší ukončení. Právě to prokazuje stěžovatelem tvrzený nátlak směřující k vzdání se práva na odvolání proti správnímu řízení o vyhoštění.

[7] S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu, a odkázal na své rozhodnutí.

[9] V doplnění kasační stížnosti upozornil stěžovatel na dvojici rozsudků Nejvyššího správního soudu, které se podle něj v podstatných aspektech shodují s projednávanou věcí. Poukázal také na zákaz kolektivního vyhoštění podle § 118 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a podle čl. 4 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě. Tento zákaz podle něj mohl být porušen vzhledem k několika desítkám řízení, která proběhla zcela shodným způsobem na základě jediné kontroly v rozmezí dvou dnů.

[10] Ze spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 9. 3. 2017 byla provedena podle § 167 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, 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 byl kontrolován při výkonu práce mimo jiné i stěžovatel, který byl vyzván k předložení dokladů; předložil cestovní pas Ukrajiny, ve kterém měl vylepeno pouze polské vízum typu D č. X s platností od 22. 12. 2016 do 15. 6. 2017 s délkou pobytu na 176 dnů. Stěžovatel nepředložil 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 a stěžovateli byl ustanoven tlumočnický do ruského jazyka.

[11] Dne 10. 3. 2017 vydal správní orgán 1. stupně rozhodnutí č. j. KRPA-87389-14/ČJ-2017-000022-ZAM, na základě kterého bylo stěžovateli uloženo 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 stěžovateli předáno osobně dne 10. 3. 2017. Stěžovatel na poslední stranu rozhodnutí vlastnoručně dopsal v mateřském jazyce (v azbuce), že se vzdává práva na odvolání, a toto prohlášení podepsal. Součástí správního spisu je také předtištěné formulářové prohlášení o vzdání se práva na odvolání ze dne 10. 3. 2017, které stěžovatel podepsal a na základě kterého se vzdal práva na odvolání proti vydanému rozhodnutí o správním vyhoštění (a rozhodnutí o nákladech řízení).

[12] Dne 15. 3. 2017 podal stěžovatel prostřednictvím svého zástupce odvolání, jehož přípustnost odůvodnil tím, že jeho prohlášení o vzdání se práva na odvolání bylo učiněno pod nátlakem a nelze je považovat za svobodný projev vůle účastníka řízení. Žalovaný však dne 15. 3. 2017 napadeným rozhodnutím odvolání jako nepřípustné zamítl.

II. Prejudikatura Nejvyššího správního soudu

[13] Při předběžném posouzení věci rozhodující druhý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že k zásadním otázkám nastoleným v nyní projednávané věci existuje rozporná judikatura.

[14] Druhý senát zjistil, že téměř totožné věci rozhodoval třetí, čtvrtý i pátý senát. V uvedených věcech se jednalo o skutkově stejné případy pouze s malými nuancemi (cizinec ne/mluvil česky, vlastnoručně uvedl: „vzdávám se odvolání“, „vzdávám se apelace“, či „nebudu se odvolávat“ apod., ne/sepsal čestné prohlášení). Další věci týkající se akce „Rohlík 2017“, které byly doposud rozhodnuty, se od dále uvedených věcí odlišovaly v zásadní otázce, konkrétně v existenci vlastnoručního prohlášení cizince o vzdání se odvolání, proto nejsou pro posuzovanou věc relevantní.

[15] Třetí a pátý senát dospěly při posuzování shora popsaného skutkového stavu k závěru, že tento příliš nesvědčí o vážně míněném projevu vůle vzdát se práva na odvolání (srov. rozsudek ze dne 23. 11. 2017, č. j. 3 Azs 27/2017 – 17, ze dne 14. 11. 2017, č. j. 5 Azs 270/2017 – 17, ze dne 29. 11. 2017, č. j. 5 Azs 271/2017 – 31, a ze dne 29. 11. 2017, č. j. 5 Azs 273/2017 - 31), zejména v souvislosti s tím, že cizinec následně podal odvolání (někdy spolu s čestným prohlášením), v němž uvedl, že tento jeho projev byl učiněn pod (nespecifikovaným) nátlakem a v hektické situaci, bez možnosti poradit se s právním zástupcem. Naproti tomu podle čtvrtého senátu stěžovatel vůli vzdát se práva podat odvolání projevil dostatečně jasným způsobem (viz rozsudky ze dne 9. 11. 2017, č. j. 4 Azs 196/2017 – 23 a č. j. 4 Azs 197/2017 - 23), zejména když námitku, že na něj byl vyvíjen nátlak, formuloval velice obecně, bez bližší konkretizace. Dle čtvrtého senátu pouze rychlý postup v řízení a s tím spojený určitý stres, v němž se cizinec nacházel, nelze považovat za nátlak, který by měl za následek neúčinnost prohlášení stěžovatele o vzdání se práva na odvolání.

III. Závěr

[16] Z uvedeného je zřejmé, že ve vztahu k výše vymezené sporné otázce je rozhodovací praxe senátů Nejvyššího správního soudu rozdílná. Proto druhý senát předložil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Spornou je otázka, jestli 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, představuje, nebo nepředstavuje dostatečně jasnou a svobodně vyjádřenou vůli cizince vzdát se práva na odvolání za situace, že následně toto odvolání podal.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Aleš Roztočil. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.)

pokračování

do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 17. ledna 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu