

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců a soudců Filipa Dienstbiera, Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila 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 vrací** k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předkládající (druhý) senát Nejvyššího správního soudu s odkazem na § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) postoupil věc rozšířenému senátu, neboť dospěl k závěru, že existuje rozdílná rozhodovací praxe tříčlenných senátů v otázce rozhodné pro posouzení věci. Touto otázkou je, zda 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.

[2] Včas podanou kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhá zrušení nadepsaného rozsudku Městského soudu v Praze, 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 nepřípustné stěžovatelovo odvolání 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.

[3] Městský soud měl za rozhodující, že stěžovatel za přítomnosti tlumočnicka podepsal správním orgánem sepsané prohlášení o vzdání se práva na odvolání, které obsahuje náležitosti

podání podle § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nepřisvědčil ani námitkám stran jazyka, do něhož mu bylo tlumočeno, a neuvěřil ani tvrzení o nátlaku ze strany správního orgánu.

[4] 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; neboť 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 otázkou uvedeného nátlaku (ač ta je pro posuzovaný případ stěžejní) náležitě nezabývali a s důkazními návrhy stěžovatele se nevypořádali.

[5] 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 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.

[6] Městský soud 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. Bez významu není 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.

[7] 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 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 donucen k „prohlášení o vzdání se práva na odvolání“, aby mohl odejít od správního orgánu, aniž si mohl být vědom povahy a důsledků svého jednání. 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.

[8] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel též upozornil na dvojici rozsudků Nejvyššího správního soudu, které se podle něj v podstatných aspektech shodují s projednávanou věcí.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[9] Předkládající senát ze správního spisu mimo jiné zjistil, že kromě předtištěného formulářového prohlášení o vzdání se práva na odvolání ze dne 10. 3. 2017, které stěžovatel podepsal, je součástí správního spisu také vlastnoruční a podepsaný přípis stěžovatele na poslední straně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, učiněný v mateřském jazyce (v azbuce), jímž se stěžovatel vzdává práva na odvolání.

[10] Při předběžném posouzení věci druhý senát dospěl k závěru, že k zásadním otázkám nastoleným v nyní projednávané věci existuje rozporná judikatura. Téměř totožné věci rozhodoval třetí, čtvrtý i pátý senát. V uvedených věcech se jednalo o skutkově stejné případy pouze s malými odlišnostmi: (cizinec ne/mluvil česky, vlastnoručně uvedl: „vzdávám se odvolání“, „vzdávám se apelace“, či „nebudu se odvolávat“ apod., ne/sepsal čestné prohlášení).

[11] Další právní věci týkající se akce „Rohlík 2017“, které byly doposud rozhodnuty, se od níže uvedených věcí odlišovaly v zásadní otázce, konkrétně v existenci vlastnoručního prohlášení cizince o vzdání se odvolání, proto podle předkládacího senátu nejsou pro posuzovanou věc relevantní.

[12] Třetí a pátý senát dospěly při posuzování 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 272/2017 – 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 (v některých případech 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.

[13] Z uvedeného je podle předkládacího senátu zřejmé, že ve vztahu k výše vymezené sporné otázce je rozhodovací praxe senátů Nejvyššího správního soudu rozdílná. Proto předložil věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. s výše položenou otázkou (viz bod [1]).

III. Posouzení rozšířeným senátem – pravomoc

[14] Rozšířený senát se nejprve musel zabývat otázkou, zda má pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Podle něj, dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru

již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[15] Otázka, s níž předkládající senát postoupil věc rozšířenému senátu, je formulována tak, že rozhodnými pro posouzení dostatečně jasné a svobodně vyjádřené vůle cizince vzdát se práva na odvolání za situace, že následně toto odvolání podal, jsou kumulativní účinky několika skutečností. Kromě vlastnoručního přípisu „v mateřském jazyku“ o vzdání se práva na odvolání je to také podpis správním orgánem připraveného prohlášení o vzdání se práva na odvolání a dále výrok cizince při účastnickém výslechu před správním orgánem, že hodlá dobrovolně vycestovat.

[16] Předkládající senát ovšem současně od vzájemně kolidujících rozhodnutí odlišil další případy. Jejich skutkový základ sice také spočívá v policejní akci „Rohlík 2017“; jiné jsou však „v zásadní otázce“, totiž v tom, že se v nich nevyskytuje vlastnoruční přípis cizince o vzdání se práva na odvolání.

[17] Je tedy zřejmé, že předkládající senát spatřuje podstatu věci a základ rozporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu právě v posouzení účinků vlastnoručního přípisu stěžovatele, byť ve spojení s dalšími okolnostmi případu. Předmětem sporu přitom ani podle předkládajícího senátu není obecná otázka účinků vzdání se práva na odvolání účastníkem správního řízení ve smyslu § 81 odst. 2 správního řádu, ale posouzení konkrétního úkonu stěžovatele z hlediska jeho obsahu a okolností, za nichž byl učiněn.

[18] Do působnosti rozšířeného senátu náleží řešení rozporů v právních názorech ostatních senátů Nejvyššího správního soudu (§ 17 s. ř. s.), tedy v názorech na právní otázky podstatné pro posouzení rozhodovaných případů (shodně např. Rigel, F. In: Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 119 a násl.). Právní otázkou není jen interpretace právní normy, ale také subsumpce zjištěného skutkového stavu do (hypotézy) právní normy, tedy právní hodnocení zjištěného skutkového stavu. Např. v usnesení ze dne 12. 5. 2015, č. j. 7 As 69/2014 – 50, (č. 3252/2015 Sb. NSS) vyslovil rozšířený senát tento závěr: „*Posouzení, zda je vynález nový a zda je výsledkem vynálezecké činnosti, je otázkou právní a vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů.*“

[19] Posuzování shody či rozpornosti právních názorů vyslovených v různých rozhodnutích senátů Nejvyššího správního soudu má však také své limity. Předpokladem tohoto poměření je, kromě totožnosti či srovnatelnosti interpretovaných ustanovení právních předpisů, také srovnatelnost skutkových okolností posuzovaných případů, resp. skutkového stavu, jak jej vzaly za základ svých rozhodnutí senáty Nejvyššího správního soudu.

[20] V rozsudku ze dne 11. října 2016, č. j. 2 As 96/2015 - 59, věc *Babiččiny nudle* (č. 3510/2017 Sb. NSS), rozšířený senát vyhodnotil odlišně pravděpodobnost záměny téměř totožných ochranných známek, než jak ji posoudil první senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 2. 9. 2015, č. j. 1 As 86/2015 - 29. Rozšířený senát tak ale učinil za situace, kdy oba senáty vyšly ze shodně zjištěného skutkového stavu věci, navíc v návaznosti na odlišné posouzení právní otázky spočívající v důsledcích vyhodnocení slovního prvku kombinované ochranné známky jako popisného nebo fantazijního na závěr o zaměnitelnosti ochranných známek s tímto prvkem.

[21] Senáty, mezi jejichž právními závěry spatřuje druhý senát rozpor v nyní projednávané věci, však ve svých rozhodnutích vycházely z rozdílného skutkového stavu posuzovaných věcí ohledně průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, zejména pokud jde o způsob, jakým se jednotliví stěžovatelé měli vzdát práva na odvolání a okolnosti, za nichž tak měli učinit.

[22] Čtvrtý senát v obou svých zamítavých rozsudcích č. j. 4 Azs 196/2017 - 23 a 4 Azs 197/2017 - 23 vyšel ze skutkového zjištění, že „*sám stěžovatel na poslední list rozhodnutí správního orgánu I. stupně vlastní rukou připsal v rodném jazyce prohlášení přeložené tlumočnickem jako 'vzdávám se práva na odvolání', které osvědčil svým jménem a podpisem*“ (bod 11, resp. 10 odůvodnění uvedených rozsudků, zvýrazněno rozšířeným senátem). K odmítnutí závěru, že by stěžovatelé neporozuměli svým úkonům, vedly čtvrtý senát též další okolnosti jím posuzovaných případů. Konkrétně, že v řízení před správním orgánem prvního stupně nikdy nevznesli námitku, že by průběhu řízení či nějakému konkrétnímu úkonu nerozuměli, ani výhrady proti způsobu tlumočení. Rovněž ze správních spisů je zřejmá schopnost stěžovatelů odpovídajícím způsobem reagovat na pokládané otázky.

[23] Naproti tomu třetí senát v rozsudku č. j. 3 Azs 272/2017 -17 posuzoval cizincem rukou v češtině připsaný text „odvolávat se nebudu“ na správním orgánem připravený formulář, který s přihlédnutím k ostatním skutkovým okolnostem případu nelze podle třetího senátu bez dalšího postavit naroveň úkonu spočívajícímu ve vzdání se práva na odvolání. Proto zavázal městský soud zabývat se jak podmínkami, za nichž bylo vzdání se práva učiněno, i případnými důvody zpochybňujícími tuto zdánlivě jasnou skutečnost.

[24] Pátý senát ve svém rozsudku č. j. 5 Azs 270/2017 - 17 negativně hodnotil věrohodnost ručního přípisu v azbuce „ВЗАДАВАМ СЕ ПРАВА ОДВОЛАНИ“, který podle pátého senátu neodpovídá tomu, jak by tento úkon stěžovatel učinil vážně písemně ve svém mateřském jazyce. Tyto pochybnosti vyplynuly i z čestného prohlášení stěžovatele v ukrajinském jazyce, které bezprostředně po skončení správního řízení a kontaktu s právním zástupcem předložil, společně s úředně ověřeným překladem, správnímu orgánu. Pátý senát přitom zohlednil i jazykovou rozdílnost obou stěžovatelových úkonů. Stejně jako třetí senát dospěl pátý senát k závěru o nedostatečnosti zjištění a vyhodnocení všech rozhodných okolností a s tímto závazným právním názorem věc vrátil městskému soudu.

[25] Odlišnost skutkového stavu, který vzaly jednotlivé senáty za základ svých právních závěrů, je o to významnější, že předmětem posuzování byla otázka pravosti, vážnosti, určitosti, srozumitelnosti a dobrovolnosti projevu vůle. Při jejím hodnocení je nutné přihlížet ke všem skutkovým okolnostem, ze kterých lze o obsahu projevené vůle usuzovat. Senáty takto při posuzování úkonů stěžovatelů v jimi rozhodovaných případech hodnotily nejen pouhou existenci vlastnoručního přípisu, ale i jeho přesnou formulaci, jeho jazyk, jazykovou vybavenost účastníka řízení, jeho následné chování a další skutkové okolnosti.

[26] Jednotlivé senáty tak v jimi posuzovaných případech vyšly z rozdílně zjištěného stavu věci. Mezi jejich odlišnými závěry proto nelze spatřovat rozpor, který by bylo možno odstranit předložením věci rozšířenému senátu. Právní závěry učiněné na základě určité kombinace skutkových okolností nevytvořily pravidlo předurčující hodnocení skutkových okolností ve věci jiné.

[27] Rozšířenému senátu nepřísluší posuzovat ani to, zda skutkový stav jednotlivých posuzovaných případů byl skutečně rozdílný nebo ne, případně zda různé senáty pouze nepřecenily dílčí odlišnosti v souhrnu obdobných případů. Rozšířený senát není další přezkumnou instancí nad ostatními senáty Nejvyššího správního soudu a nepřísluší mu přehodnocovat skutkové závěry případů těmito senáty posuzovaných. Jeho sjednocující role je dána výlučně v otázkách právních.

[28] Nelze přehlédnout, že v nyní posuzovaném případě je skutkový stav ohledně vlastnoručního přípisu cizince, z nějž správní orgány i městský soud dovodily nepřipustnost později podaného odvolání, opět poněkud jiný než ve všech výše popsanych případech. Na poslední straně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 3. 2017 je vedle podpisu cizince stvrzujícího převzetí rozhodnutí ručně, špatně čitelně a v azbuce napsáno zhruba toto: „Отказываю от права на апелляцию против такого решения“; doplněno jménem a příjmením stěžovatele, datem 10. 3. 2017 a podpisem. Text není přeložen do českého jazyka.

IV. Závěr

[29] Z výše uvedených skutečností vyplývá, že v dané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se proto vrací druhému senátu bez věcného rozhodnutí předložené otázky k dalšímu řízení. Jemu přísluší posoudit, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav pro rozhodnutí o účinnosti stěžovatelova vzdání se práva na odvolání.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. srpna 2018

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu