ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **M. O.,** zastoupen JUDr. Ing. Jiřím Špeldou, advokátem se sídlem Šafaříkova 666/9, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2020, čj. 6 A 67/2020-27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

IV. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Ing. Jiřímu Špeldovi, advokátovi, se přiznává odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 4 114 Kč, která mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. V průběhu řízení o jeho žádosti se u Městského soudu v Praze žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby soud rozhodl, že: 1) Neumožnění nahlížení do spisového materiálu je v rozporu s § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád"), jde ze strany žalovaného o odepření výkonu práva žalobce a jedná se o trvající nezákonný zásah

do práva žalobce. 2) Soud ukládá žalovanému povinnost ukončit tento nezákonný zásah a umožnit žalobci výkon práva nahlížet do spisu v souladu s potřebami a možnostmi žalobce a jeho zmocněné zástupkyně. 3) Nevydávání usnesení v jednotlivých situacích, kdy není vyhověno žádosti do spisového materiálu nahlížet, je v rozporu s § 38 odst. 5 správního řádu a jedná se o nezákonný zásah do práva žalobce. 4) Odepření sepsání protokolu o ústním podání a jiném styku se substituovaným zástupcem žalobce je v rozporu s § 18 odst. 1 správního řádu a jedná se o nezákonný zásah do práva žalobce. 5) Odepření přijmutí stížnosti podané substituovaným zástupcem žalobce je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jedná se o upření práva na spravedlivý proces a toto jednání je nezákonným zásahem do práv žalobce. 6) Odepření přístupu substitučně zmocněnému zástupci žalobce ke správnímu orgánu je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jedná se o upření práva na spravedlivý proces a toto jednání je nezákonným zásahem do práv žalobce. 7) Soud ukládá žalovanému povinnost sdělit žalobci a jeho zmocněné zástupkyni bez zbytečných průtahů, kde se spisový materiál nachází. Společně s žalobou podal žalobce návrh na vydání předběžného opatření, jímž by městský soud přikázal žalovanému upustit od trvajícího nezákonného zásahu spočívajícího v neumožnění nahlížet do spisu a informovat zástupkyni žalobce o tom, kde se daný správní spis nachází, resp. uložil žalovanému povinnost posunout termín doplňujícího pohovoru.

[2] Městský soud se návrhem na vydání předběžného opatření nezabýval a žalobu shora označeným usnesením odmítl jako nepřípustnou. Nezákonný postup (jeho konstatace) totiž může být napadán v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného jakožto vada řízení, v němž může být v plné míře poskytnuta ochrana práv žalobce. Zásahová žaloba by tedy před vydáním konečného rozhodnutí ve věci pouze suplovala následný soudní přezkum, neboť nevymezuje žádné mimořádné okolnosti, které by nemohly být posouzeny v dalším soudním řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto usnesení žalobce (dále „stěžovatel“) brojí kasační stížností. Nejprve připomněl, že podal dne 27. 2. 2020 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Zástupkyně stěžovatele požádala 5. 3. 2020 o nahlížení do správního spisu (a to na 11. 3. 2020) a o sdělení, kde se spis nachází. Ani přes telefonickou urgenci neobdržela do 11. 3. 2020 od žalovaného žádnou odpověď a nahlížení nebylo umožněno. Odpověď obdržela až dne 15. 5. 2020 s tím, že správní spis bude připraven k nahlížení dne 17. 6. 2020 na pracovišti žalovaného v PoS Kostelec nad Orlicí. Zároveň obdržela vyrozumění o konání doplňujícího pohovoru plánovaného na 16. 6. 2020. Zástupkyně stěžovatele požádala žalovaného o nahlížení do spisu dne 28. 5. 2020, na což žalovaný nijak nereagoval. K telefonické urgenci jí bylo sděleno, ať s nahlížením v požadovaný den nepočítá, přesto se substitučně zmocněná zástupkyně stěžovatele uvedeného dne k nahlížení dostavila. Žalovaný jí nahlížení v tomto termínu neumožnil. Zástupkyně stěžovatele následně žalovanému 2. 6. 2020 oznámila, že jí substituovaný zmocněnec se k nahlížení do spisu dostaví 4. 6. 2020. V reakci na toto oznámení obdržela od žalovaného 3. 6. 2020 sdělení, že žádosti o nahlédnutí do spisu dne 4. 6. 2020 nevyhověl. Substitučně zmocněný zástupce stěžovatele se v nově požadovaném termínu k nahlížení do spisu dostavil, avšak na vrátnici daného PoS byl informován, že pokud není objednán, má na dané pracoviště zákaz vstupu, a to i v úředních hodinách. Pracovnice žalovaného mu následně sdělila, že nahlížení do

spisu nebude umožněno a že správní spis se na daném pracovišti nenachází. Zároveň odmítla sdělit, kde se nachází. Následně příslušník soukromé služby ostrahy PoS zmocněnci sdělil, že na pracovišti žalovaného *„nemá co dělat“*, neboť mu byl zakázán vstup. Pracovník žalovaného mu odmítl vydat protokol o ústní žádosti o nahlížení do spisu, odmítl převzít stížnost, kterou mu zmocněnec podal a odmítl potvrdit její převzetí. Žalovaný v tomto ani žádném předchozím případě nevydal usnesení o odmítnutí nahlížení do spisu účastníkovi, resp. jím zmocněnému zástupci. Nahlížení do spisu bylo stěžovateli a jeho zástupkyni umožněno až během přestávky v den konání doplňujícího pohovoru dne 16. 6. 2020.

[4] Stěžovatel především namítá, že odepření nahlížet do správního spisu před konáním doplňujícího pohovoru v azylovém řízení pro něj představuje samostatnou újmu a nejedná se pouze o vadu řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, čj. 1 Ads 392/2018-22, může být i samotné neumožnění nahlížet do správního spisu nezákonným zásahem. Snahou stěžovatele je, aby mu byla udělena mezinárodní ochrana, resp. předejít negativnímu rozhodnutí o jeho žádosti. K tomu, aby mohl hájit svá práva, mu právní řád poskytuje právní prostředky, mj. i možnost nahlížet do správního spisu. V právním státě je zcela nepřípustné, aby mu takové právo bylo svévolně a opakovaně (i přes značné úsilí jeho zástupkyně) odepřeno. Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem o nepřípustnosti zásahové žaloby, neboť jejím cílem (včetně návrhu na vydání předběžného opatření) bylo předejít nežádoucím následkům takového porušování stěžovatelových práv. Možnost namítat nezákonný zásah až v žalobě proti rozhodnutí ve věci samé pak v důsledku znamená, že nezákonný zásah již měl pro život stěžovatele negativní následky. Jednání žalovaného mu totiž zřetelně může způsobit vážnou újmu, neboť rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany zásadně ovlivňuje další směřování životů azylových žadatelů. To však městský soud nijak nezohlednil a postupoval formalisticky. Termín nahlížení do spisu až po stanoveném datu konání doplňujícího pohovoru navíc žalovaný stanovil zcela záměrně, aby se stěžovatel nemohl společně se svou zástupkyní řádně připravit. Cílem nahlížení mělo být, aby se stěžovatel seznámil s jeho obsahem a obsahem protokolu z prvního pohovoru ve věci, podle něhož by si stěžovatel mohl učinit představu o tom, s čím může být během doplňujícího pohovoru konfrontován. Stěžovatel tak měl oprávněný zájem na tom, aby mu (resp. jeho zástupkyni) bylo nahlížení do správního spisu před konáním doplňujícího pohovoru umožněno. Tento pohovor byl následně veden velmi konfrontačním způsobem, v jeho průběhu byla stěžovatelova výpověď s odkazem na protokol z prvního pohovoru zpochybňována. Tím, že se stěžovatel neměl možnost na doplňující pohovor řádně připravit, bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces a způsobena nezhojitelná vada řízení. Nic na tom nezměnila skutečnost, že žalovaný nakonec nahlížení umožnil během přestávky v den vedení doplňujícího pohovoru.

[5] Stěžovatel dále (obdobně jako v žalobě) poukázal na to, že žalovaný mu nahlédnutí neumožnil opakovaně (třikrát), aniž by o tom vydal jediné usnesení ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu. Smyslem takového usnesení je umožnit účastníkovi řízení se proti tomuto postupu bránit. Pokud správní orgán nahlížení do spisu bez dalšího pouze odepře, nemá účastník možnost, jak se domáhat svého práva. Účastník správního řízení nemusí o nahlížení do spisu předem žádat, pouze správnímu orgánu oznámí, že on anebo jím zmocněný zástupce má v úmyslu do správního spisu nahlížet. Postup žalovaného, který určil termín nahlížení do správního spisu v jeho věci bez ohledu na potřeby stěžovatele

a neumožnil nahlížení v jiném (stěžovatelem požadovaném) termínu, je v přímém rozporu se zásadami činnosti veřejné správy. Žalovaný porušil § 4 odst. 4 správního řádu, neboť stěžovateli neumožnil uplatňovat práva a oprávněné zájmy. Ve své praxi neumožňování nahlížení do správního spisu navíc pokračuje i nadále. Při druhém doplňujícím pohovoru konaném dne 6. 10. 2020 nebylo zástupkyni stěžovatele do spisu umožněno do spisu nahlédnout a na dotaz, kde se spis nachází, jí pracovnice žalovaného odpověděla, že neví. Ani v tomto případě žalovaný nevydal o odepření práva nahlížet do spisu usnesení. Opakované odpírání práva nahlížet do spisu a nevydávání usnesení dle § 38 odst. 5 správního řádu tak představuje pro stěžovatele závažnou újmu s reálnými dopady na jeho život.

[6] K porušení práv stěžovatele došlo i tím, že substitučně zmocněnému zástupci byl 4. 6. 2020 odepřen „přístup k veřejné správě“ s odůvodněním, že má zákaz vstupu na pracoviště žalovaného. Žalovaný i přes výslovnou žádost odmítl sepsat protokol o ústní žádosti o nahlížení do spisu, zároveň z pracoviště nechal v době úředních hodin bez zákonného důvodu zástupce stěžovatele vyvést. Požadavek, aby bylo nahlížení do spisu umožněno v konkrétní den týdnu, kdy se na daném pracovišti (PoS Kostelec nad Orlicí) vyskytuje některý zaměstnanec Organizace pro pomoc uprchlíkům (pod níž spadala i zástupkyně stěžovatele), byl zcela přiměřený a v souladu se zásadou hospodárnosti. Žalovaný ze své úřední činnosti ví, v jaké dny v týdnu poskytují pracovníci organizace na daném pracovišti cizincům právní poradenství, přesto nařídil (v rozporu s uvedenou zásadou) nahlížení do spisu na jiný den, ačkoliv nahlížení do správního spisu ze strany pracovníků organizace trvá zpravidla jen nezbytně krátkou dobu.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost neobsahuje argumentaci dokládající nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, ani jiná pochybení žalovaného nebo městského soudu. Postup žalovaného nebyl nezákonný, žalobní návrh byl zcela neopodstatněný, navíc nebyla splněna podmínka trvání namítaného nezákonného zásahu. Ve zbytku žalovaný odkázal na vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření v řízení před městským soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že městský soud žalobu odmítl jako celek, tedy souhrnně ve vztahu ke všem namítaným zásahům, a to s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že *„namítaný nezákonný postup a jeho konstatace může být rovněž namítán v řízení o žalobě proti rozhodnutí jako vada řízení“*. Právě a pouze zákonnost takového odmítnutí žaloby pak může být předmětem nynějšího kasačního řízení [viz § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Především tedy v tomto řízení Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší jakkoliv hodnotit samotnou zákonnost postupu žalovaného či se blíže vyjadřovat k jeho praxi, pokud jde o umožnění nahlížení do spisu či snad k jeho možným záměrům takové nahlížení v určitých fázích řízení znemožnit. Lze dodat, že ani stěžovatel

kasační stížnost nekoncipoval odděleně ve vztahu k jednotlivým dílčím zásahům, ale vystavěl ji převážně na souhrnné argumentaci týkající se „odepření možnosti nahlížet dospisu“ jakožto (v dané věci) samostatně žalovatelného zásahu. Nelze navíc přehlédnout, že na řadě míst je kasační argumentace zcela shodná s tou, kterou stěžovatel uplatnil již v žalobě. Kasační soud se proto v tomto řízení nemohl zabývat ani dílčími zásahy, které sice s tvrzeným odepřením nahlížení do spisu stěžovateli úzce souvisí, nicméně byly by od něj případně oddělitelné (nesepsání protokolu o ústním podání a odepření přijetí stížnosti; odepření „přístupu ke správnímu orgánu“; povinnost sdělit, kde se nachází spisový materiál). Kasační námitky zohledňující (reagující na) závěry městského soudu v napadeném usnesení se týkají právě a pouze odepření nahlížení do spisu jako takového a nikoliv zmíněných dílčích zásahů. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že kasační stížnost musí obsahovat polemiku s rozhodovacími důvody krajského (městského) soudu, nikoliv jen opakovat žalobní body, srov. např. usnesení zdejšího soudu ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 63/2020-21 a v něm citovanou judikaturu).

[11] V návaznosti na výše uvedené lze obecné rovině připomenout, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární jednak vůči ostatním žalobním typům zakotveným v s. ř. s., a jednak vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány. Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) či návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Je nepochybné, že ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje právě žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., přičemž zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne. Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[12] Stěžovatel v nyní projednávané věci konkrétně nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle něhož zásahová žaloba směřovala proti takovým úkonům žalovaného, kterými se pouze upravuje vedení řízení a vůči kterým se lze bránit v žalobě proti rozhodnutí o žádosti. Zdůrazňuje, že opakované odepření nahlížet do správního spisu mu způsobilo samostatnou újmu, neboť se snažil odvrátit možnost negativního rozhodnutí o žádosti a připravit se na doplňkový pohovor.

[13] V této souvislosti je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud již v minulosti opakovaně posuzoval otázku, zda odepření nahlížet do správního spisu může představovat nezákonný zásah. Vycházel zejména ze starší judikatury vztahující se k provádění daňové kontroly, resp. posouzení toho, zda některé procesní postupy správních orgánů v řízení mohou představovat zásah (samostatně žalovatelný) ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS). Odepření nahlédnutí do spisu přitom skutečně může být (výjimečně a s přihlédnutím k okolnostem věci) samostatným nezákonným zásahem. V této souvislosti lze z novější judikatury ve finančních věcech připomenout např. rozsudek ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016-51, v němž zdejší soud výslovně připustil, že „*odepření práva nahlížet do spisu … může v určitých případech samo o sobě zasáhnout do práv daňového subjektu. Půjde o případy, ve kterých bude daňovému subjektu v rozporu se zákonem*

znemožněno nahlížet do podstatné části daňového spisu, což má za důsledek zásah do práva na spravedlivý proces, event. o případy, kdy správce daně opakovaně a hrubě poruší pravidla pro zpřístupnění daňového spisu". Je nicméně třeba dodat, že v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud neuzavřel, že by se o nezákonný zásah jednalo (v dané věci byl napaden postup daňových orgánů spočívající v nezákonném způsobu vedení správního spisu a v odepření nahlédnutí do takového spisu). Zabýval se zde nicméně i možností krajského soudu odmítnout zásahovou žalobu, k čemuž mimo jiné uzavřel (s přihlédnutím k závěrům rozšířeného senátu plynoucím z jeho rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS), že v případě v dané věci napadeného odepření nahlížení do spisu nelze hovořit o tom, že je „zjevné a nepochybné", že by toto jednání nemohlo být nezákonným zásahem. Pokud by tomu tak naopak podle citovaného rozsudku bylo, krajský soud by mohl za užití § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítnout pro chybějící podmínku řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu.

[14] V rozsudku ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138, pak užití těchto závěrů zdejší soud připustil i pro jiné (než daňové) správní řízení (konkrétně se jednalo o řízení před katastrálními úřady). Výslovně zmínil, že „*i neumožnění nahlédnout do spisu může být podle okolností nezákonným zásahem, který se nemusí projevit pouze jako vada řízení, jež by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, nýbrž může pro toho, komu je nahlédnutí odepřeno, podle okolností (opět spíše výjimečně) představovat samostatnou újmu na právech s reálnými dopady, a tedy případně … být nezákonným zásahem. Podobně může být podle okolností, opět v reálném životě spíše výjimečně, nezákonným zásahem odepření nahlédnutí do spisu s poukazem na to, že bude umožněno jindy.*" Ani v tomto případě nicméně Nejvyšší správní soud nezákonný zásah neshledal, pouze vytkl příslušnému krajskému soudu, že žalobu proti několika samostatným zásahům paušálně odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž by však z jeho rozhodnutí bylo zřejmé, v čem měly napadené zásahy spočívat, zda vůbec mohly být ze své povahy zásahem, resp. zda se jednalo o zásahy trvající (či již skončené). Nastínil pak, že teprve budou-li uvedené otázky vyjasněny, mohl by krajský soud „*A) žalobu odmítnout … podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., šlo-li by o jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže, B) žalobu odmítnout … podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85, částí věty před středníkem s. ř. s., jestliže by šlo ke dni rozhodnutí soudu o zásah stále trvající … bylo-li by možno se ochrany před zásahem nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky a žalobce by tyto jiné právní prostředky nevyužil, C) žalobu odmítnout pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 84 odst. 1 s. ř. s.*".

[15] V nyní projednávané věci stěžovatel v rámci kasační stížnosti a v napadeném usnesení i městský soud shodně odkazují na závěry aktuální (navazující) judikatury, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, čj. 1 Ads 392/2018-22. V dané věci příslušný krajský soud dospěl k závěru, že právo na pořízení opisů a stejnopisů listin tvořících správní spis (sporné zde bylo nezaslání správního spisu účastníkovi) je třeba chápat jako procesní právo odvozené od práva nahlížet do spisu. Pokud přitom k odepření nahlédnutí došlo v souvislosti s probíhajícím správním řízením, může se účastník bránit žalobou proti konečnému rozhodnutí vydanému v tomto řízení. Ze subsidiarity zásahové žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. podle krajského soudu v dané věci plynulo, že v takovém případě je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřípustná [krajský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry v dané věci ztotožnil, kasační stížnost zamítl a výslovně uzavřel, že „*obecně je odepření práva nahlížet do*

spisu faktickým úkonem správního orgánu, kterým se pouze upravuje vedení řízení. V takovém případě lze nezákonnost úkonu namítat až v žalobě proti konečnému rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Pouze za výjimečných okolností lze dojít k závěru, že i neumožnění nahlédnout do spisu může pro toho, komu je nahlížení odepřeno, představovat samostatnou újmu na právech s reálnými dopady, a tedy může být případně nezákonným zásahem. Okolnosti, za kterých bude možno samotné odepření nahlížení do spisu považovat za samostatný nezákonný zásah správního orgánu a nikoliv pouze za vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, však musí být výjimečné – např. nezpřístupnění zásadních dokumentů, na jejichž základě je rozhodováno, či dlouho trvající nebo opakované znemožnění nahlížet do podstatné části správního spisu, čímž správní orgán zasahuje do práva jednotlivce na efektivní procesní obranu a v důsledku do práva na spravedlivý proces".

[16] Z výše citovaných závěrů zdejšího soudu tedy především plyne, že neumožnění nahlédnutí do správního spisu může za určitých okolností představovat nezákonný zásah (tedy není v případě takového jednání ze strany správního orgánu zásahová žaloba vyloučena *per se*), avšak takové okolnosti musí být zcela mimořádné, resp. musí samy o sobě způsobovat újmu na právech účastníka správního řízení. Předtím, než krajský soud případně dospěje k závěru o odmítnutí zásahové žaloby týkající se odepření práva na nahlížení do spisu, musí si v souladu s výše citovanou judikaturou především ujasnit, zda v daném případě napadené jednání (postup) správního orgánu mohlo vůbec být z povahy věci nezákonným zásahem [tedy zda není dán důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vedle toho pak zásahová žaloba může být nepřípustná [tedy bude dán důvod pro její odmítnutí dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] tehdy, může-li se účastník řízení, jehož práva byla dotčena, proti napadenému postupu bránit mimo jiné právě prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí, jejíž součástí může být též posouzení zákonnosti postupu správního orgánu. Jak již bylo výše uvedeno, zásahová žaloba je subsidiární jak ve vztahu k prostředkům ochrany využitelným před správními orgány, tak vůči ostatním žalobním typům podle soudního řádu správního.

[17] V nyní projednávané věci se spor netýká toho, zda napadený postup žalovaného (tedy pro účely kasačního řízení pouze otázka odepření nahlížení do spisu) „zjevně a nepochybně" může být nezákonným zásahem, neboť na takovém závěru napadené usnesení městského soudu nestojí. Je třeba naopak vyjasnit právě to, zda městský soud mohl žalobu odmítnout jako nepřípustnou a odkázat stěžovatele na možnost bránit se případně proti vadám řízení v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu v nyní projednávané věci v návaznosti na uplatněné kasační námitky žádné mimořádné okolnosti (jak o nich hovoří citovaná judikatura) odůvodňující možnost bránit se proti namítanému postupu žalovaného formou samostatné (zásahové) žaloby neshledal. Přestože lze rozumět určité frustraci stěžovatele (jeho zástupců) z marné snahy domoci se (opakovaně) nahlížení do spisu v požadovaných termínech a z ne zcela vstřícného či flexibilního přístupu žalovaného a jeho pracovníků, stěžovateli v dané věci nic nebrání nyní tvrzené skutečnosti namítat v případném řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci (nebude-li takovým rozhodnutím jeho žádosti vyhověno). V této souvislosti především Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel sice v rámci žaloby uvedl, proč má v daném řízení nahlédnutí do spisu pro něj význam a poukázal v této souvislosti na požadavek *„připravit se na doplňující pohovor s právní zástupkyní"*, nijak blíže ovšem kromě opakování svého požadavku nepopsal další okolnosti věci svědčící výjimečnému

připuštění ochrany jeho práv již v průběhu běžícího správního řízení (zásahovou žalobou). Jistě lze souhlasit s tím, že v podstatě každý úkon (postup) správního orgánu zamezující účastníkům řízení nahlédnout do správního spisu v různých fázích řízení jejich procesní postavení určitým způsobem oslabuje. Ne každý takový úkon (postup) v každé věci ovšem představuje takový zásah (zejm. do práva na spravedlivý proces), pro který je třeba ochranu účastníkům poskytovat prostřednictvím zásahové žaloby již v průběhu správního řízení.

[18] Stěžovatel v nynější věci především v žalobě (a následně ani v kasační stížnosti) nikterak neupřesnil další okolnosti, na základě nichž by městský soud mohl dovodit nezbytnost poskytnutí ochrany a věcného projednání zásahové žaloby v souvislosti s připravovaným doplňujícím pohovorem (např. nestandardní průběh prvního pohovoru, pochybnosti o obsahu správního spisu či o protokolaci předchozí výpovědi, neporozumění některým procesním úkonům správního orgánu, specifika azylového příběhu stěžovatele či jeho postavení apod.). Obecný závěr, podle něhož by odepření nahlédnutí do spisu před uskutečněním doplňujícího pohovoru fakticky bez dalšího bylo samostatně napadnutelné zásahovou žalobou, by byl podle kasačního soudu rozporný s výše citovanými závěry judikatury zdůrazňujícími subsidiární povahu zásahové žaloby a výjimečnost ochrany poskytované proti procesním úkonům správního orgánu v průběhu správního řízení. Ostatně i stěžovatel sám nyní v kasační stížnosti spojuje tvrzenou újmu vzešlou z namítaného nezákonného zásahu žalovaného téměř výhradně s obecně vyjádřenou možností negativního posouzení jeho azylové žádosti. I z toho tedy nelze dovodit, že mu jednání žalovaného způsobilo samostatnou (v průběhu správního řízení žalovatelnou) újmu, ale stěžovatel v postupu žalovaného pouze shledává zvýšení pravděpodobnosti neudělení mezinárodní ochrany. Vůči tomu se však může bránit výhradně žalobou proti takovému rozhodnutí, pokud je žalovaný vydá. Jak již navíc bylo výše uvedeno, dle konstantní judikatury zdejšího soudu není v procesní dispozici účastníka volit, zda k obraně využije žalobu proti nezákonnému zásahu, či žalobu proti rozhodnutí, neboť záleží výhradně na povaze napadeného úkonu správního orgánu (srov. např. výše citovaný rozsudek čj. 1 Ads 392/2018-22). V tomto ohledu je tedy třeba ve shodě s městským soudem souhlasit, že zásahová žaloba v dané věci směřovala proti úkonům žalovaného, jimiž se pouze upravuje vedení řízení.

[19] Poukazuje-li stěžovatel na význam rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a přímý dopad takového rozhodnutí do jeho života, lze v této souvislosti poznamenat, že žaloba ve věci mezinárodní ochrany má ze zákona odkladný účinek (s výjimkami některých rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti či zastavení řízení, viz § 32 odst. 2 zákona o azylu). Jinak řečeno, na postavení žadatele se v takovém případě oproti jeho postavení v době běžícího řízení o žádosti v podstatě nic nemění. Zmiňuje-li stěžovatel v návaznosti na neumožnění samostatného přezkumu postupu žalovaného důsledek v podobě prodloužení řízení, nelze ani tomuto názoru zcela přisvědčit, neboť připuštění samostatného přezkumu jednotlivých dílčích úkonů správního orgánu (žalovaného) by svém důsledku naopak mohlo řízení jako celek dokonce prodloužit, ostatně v případě žalob proti rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany rozhodují správní soudy přednostně. Již nad rámec výše uvedeného lze dodat, že dle kopií částí správního spisu předložených městskému soudu organizační chod na pracovištích žalovaného mohl být ovlivněn též situací spojenou s šířením viru SARS-CoV-2.

[20] Nejvyšší správní soud nicméně považuje v dané věci za stěžejní, že stěžovatel nebyl na svých právech ve smyslu zachování spravedlivého procesu nevratně zkrácen, neboť uvedené právo je zajištěno právě soudním přezkumem rozhodnutí ve věci. Je třeba připustit, že odepření možnosti nahlédnout do správního spisu před doplňujícím pohovorem se žadatelem o mezinárodní ochranu může (někdy i výrazně) ovlivnit průběh takového pohovoru, stejně tak jako se nepochybně může projevit i ve výsledných odpovědích žadatele v rámci tohoto pohovoru. Odepření nahlédnutí do spisu v dané fázi řízení tedy může významnou měrou ovlivnit obsah jednoho z důležitých podkladů, z něhož správní orgán při posouzení žádosti o mezinárodní ochranu obvykle vychází. Jistě by nebylo akceptovatelné, pokud by správní orgán (bez příslušného zákonného podkladu) účelově odpíral účastníkům možnost nahlédnout do spisu, a to např. právě před provedením doplňujícího pohovoru, aby mohl posléze „neznalost“ spisu ze strany žadatele či jeho zástupce „využít“ a poukazovat na rozpory ve výpovědi v pohovoru úvodním a doplňujícím. Výše popsané (hypotetické) nebezpečí účelového postupu správního orgánu však nevylučuje, aby i takový postup správního orgánu žadatel (žalobce) napadl v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Pokud by totiž správní orgán vystavěl rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany právě na výpovědi žadatele v rámci doplňujícího pohovoru, tomu nic nebrání, aby odepření nahlédnutí do spisu před takovým pohovorem namítl v žalobě podle § 65 a násl. s. ř s. Správní soud by pak v případě takové žalobní námitky nepochybně hodnotil také to, jak se nemožnost nahlédnout do spisu projevila na výpovědi žadatele či na průběhu doplňujícího pohovoru. Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že v případě nezákonného (účelového) odepření nahlédnutí do správního spisu, které by se projevilo ve výpovědi žadatele a vedlo k neudělení mezinárodní ochrany, by v soudním přezkumu takové rozhodnutí správního orgánu obstálo jen obtížně. I pokud by tedy například hodlal správní orgán formalisticky vycházet z rozporů mezi úvodním a doplňujícím pohovorem (které by v případě nahlédnutí dopisu nevznikly), nic nebrání žadateli, aby s ohledem na tvrzenou vadu řízení (týkající se nahlédnutí do spisu) takové závěry zpochybnil. Z výše popsaných důvodů pak nelze souhlasit ani s tím, že by závěr městského soudu o subsidiaritě zásahové žaloby (a tedy ponechání přezkumu postupu žalovaného až do řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí) byl v nyní projednávané věci formalistický. Naopak plně odpovídá požadavkům Nejvyššího správního soudu plynoucím z výše citované judikatury. Městský soud tedy nijak nepochybil, pokud zásahovou žalobu stěžovatele odmítl.

[21] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že nemohl přihlížet ke kasační argumentaci týkající se toho, že namítaný zásah žalovaného i nadále (k datu 6. 10. 2020) trvá. Jedná se totiž o skutečnost, která nastala až poté, kdy bylo vydáno napadené usnesení městského soudu (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl dle § 60 odst. 1 věty první
s. ř. s. za užití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti

svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly.

[24] Odměna zástupce stěžovatele JUDr. Ing. Jiřího Špeldy, advokáta, který byl stěžovateli k jeho žádosti ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2020, čj. 8 Azs 110/2020-21, byla stanovena za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu doplnění kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarif“). Úkon spočívající v převzetí věci nemohl být ustanovenému zástupci přiznán, neboť ten je spojen s doložením první porady s klientem, případně s nahlédnutím do spisu [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu]. Ustanovený zástupce však tento úkon nevyčíslil, tím spíše ani nedoložil. Zástupci stěžovatele tak náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Vedle toho mu náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Podle informací z Administrativního registru ekonomických subjektů (ARES) je zástupce stěžovatele plátcem DPH. Celkem mu tedy náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 4 114 Kč (včetně částky ve výši 714 Kč spočívající v náhradě DPH). Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 23. března 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu