



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **Pražské vzdělávací středisko – jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky s.r.o.**, IČ: 27233693
sídlem Továřský vrch 1358/3, Liberec I-Staré Město
zastoupen advokátem Mgr. Vladimírem Holcem
sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2

proti
žalovanému: **1) Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, Praha 7
2) Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1
3) Česká školní inspekce
se sídlem Fráni Šrámka 37, Praha 5

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba se odmítá v části, ve které se žalobce domáhá určení, že pobytová kontrola iniciovaná Ministerstvem vnitra a proběhnuvší dne 14. 8. 2018 je nezákonným zásahem.
- II. Ve zbylé části se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu domáhá určení, že (I.) žalovanému č. 1 se zakazuje veškeré jednání a úkony ve vztahu k řízení vedenému Českou školní inspekcí pod číslem jednací ČŠIL-113/19-L s výjimkou postupu podle § 25 kontrolního řádu, (II.) přizvání Mgr. M. jako přizvané osoby v řízení vedeném žalovaným č. 3 pod číslem jednací ČŠIL-113/19-L je nezákonným zásahem, (III.) žalovanému č. 1, č. 2 a č. 3 se ukládá povinnost zdržet se pokračování v nezákonném zásahu uvedeném ve výroku II (při jednání žalobce uvedl, že na tomto výroku již netrvá), (IV.) žalovaný č. 1 je povinen zdržet se výkonu a iniciace pobytových kontrol a místních šetření v místě výuky organizované žalobcem na adrese Tyršova 82/1, 460 05 Liberec, Učňovská 100/1, 190 00 Praha, Střední škola Jarov - budova 1, budova 12, budova 7, Jeseniova 1954/210, 130 00 Praha 3 - Žižkov – areál VŠE, (V.) pobytová kontrola iniciovaná žalovaným č. 1 dne 14. 8. 2018 v místě výuky žalobce Tyršova 82/1, 460 05 Liberec včetně podnětu ze dne 7. 8. 2018 je nezákonným zásahem.
2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Žalobce je právnickou osobou s předmětem činnosti „Provozování jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky“.
4. Z podnětu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) ze dne 13. 12. 2018 zahájila Česká školní inspekce (dále jen „ČŠI“) inspekční činnost u žalobce pod číslem jednací ČŠIL-113/19-L.
5. Na základě pověření ředitele Libereckého inspektorátu ČŠI ze dne 5. 2. 2019 byla k provedení inspekční činnosti pověřena mj. Mgr. M., a to jako přizvaná osoba (odborník na problematiku vzdělávání cizinců).
6. Proti tomuto pověření žalobce podal námitku, neboť Mgr. M. je zástupkyní jiného správního orgánu - Ministerstva vnitra (dále jen „MVČR“), a je tak ve střetu zájmu, neboť MVČR vystupuje v jiných řízeních, ve kterých jako účastník vystupuje žalobce nebo jeho studenti.
7. Námitku podjatosti ČŠI v přípis ze dne 14. 2. 2019 neshledala důvodnou. Uvedla, že skutečnost, že Mgr. M. zastupuje MVČR ve více správních řízeních, není důvodem podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu, protože úřední osoba nemůže být vyloučena pro podjatost jenom z důvodu jejího pracovního, služebního či obdobného vztahu ke státu. Z dané skutečnosti navíc nevyplývá její osobní zájem na výsledku řízení.
8. V reakci na tento přípis žalobce v podání adresovaném ČŠI znovu zopakoval a doplnil podanou námitku a současně upozornil, že o námitce podjatosti je nutno rozhodnout formou procesního usnesení, proti kterému je přípustné odvolání. Vzhledem k tomu, že ČŠI touto formou nerozhodla, žalobce z procesní opatrnosti výslovně formuloval své podání též jako odvolání a navrhl, aby vznesená námitka podjatosti přizvané osoby byla přezkoumána odvolacím správním orgánem.

9. Na toto podání reagovala ČŠI přípisem ze dne 14. 3. 2019, v němž vyzvala žalobce, aby v rámci své námitky podjatosti (resp. odvolání proti vypořádání námitky podjatosti) uvedl, v jakých věcech týkajících se dané školy je Mgr. M. zainteresována. Jinak ve věci nerozhodla.
10. Dne 7. 8. 2018 požádalo MVČR Policii České republiky o provedení pobytové kontroly a šetření v místě na adrese Tyršova 82/1, 460 05 Liberec. Důvodem bylo podezření na možné obcházení zákona nebo napomáhání k neoprávněnému pobytu. MVČR žádalo prověřit, zdali na dané adrese probíhá v letních měsících výuka žalobce, zda jsou přítomni lektori a zda do střediska docházejí nějací zahraniční studenti.
11. Dne 14. 8. 2018 proběhla na uvedené adrese pobytová kontrola a místní šetření, během nichž bylo zjištěno, že na této pobočce žalobce v letních měsících výuka neprobíhá (uvedené následně potvrdili v rámci výsledků též zástupci žalobce).

II. Obsah žaloby

12. Žalobce v první řadě namítá, že Mgr. M. nesměla ve shora označeném řízení vystupovat jako přizvaná osoba ve smyslu § 6 odst. 1 kontrolního řádu, protože je zaměstnankyní MVČR v pozici vrchního ministerského rady na odboru azylové a migrační politiky, tedy zastupuje jiný správní orgán než orgán provádějící kontrolní činnost (ČŠI). Nadto tato osoba vystupovala a vystupuje v řízeních o pobytová oprávnění žáků žalobce, v rámci kterých byla u žalovaného pracovníky MVČR prováděna kontrola zaměřená mj. na otázky plnění docházky žáků žalobce, koncepce studijních plánů, místa vzdělávání žáků, organizace výuky apod. Pozici Mgr. M., jako zástupkyně MVČR, tudíž nelze oddělit od její účasti jako přizvané osoby v rámci kontroly vedené ČŠI. Jejím pověřením je obcházen způsob spolupráce kontrolních orgánů předpokládaný kontrolním řádem, protože MVČR není subjektem oprávněným ve věci inspekční činnosti podle školského zákona. MVČR může pouze využít oprávnění vyplývající z § 25 a násl. kontrolního řádu. „Dosazení svého člověka“ jako pověřené osoby však není zákonem předpokládaným způsobem. Obzvláště za situace, kdy jde o činnost přímo iniciovanou MVČR (podnět ke kontrole žalovaného vzešel právě ze strany MVČR). Přizvání Mgr. M. navíc není účelné pro kontrolní činnost prováděnou ČŠI, neboť nedisponuje potřebnými znalostmi.
13. Žalobce dále brojí v širší rovině proti postupu MVČR, který podle jeho názoru svým postupem prosazuje diskriminační a protiústavní ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobce je přesvědčen, že obcházením ustanovení § 25 kontrolního řádu MVČR hledá zástupné důvody pro odmítnutí oprávněných žádostí o prodloužení víz žáků žalobce. Vzhledem k tomu, že všechny soukromé vzdělávací instituce mohou v České republice působit výhradně na základě státního souhlasu, neexistuje důvod, proč by jimi organizované kurzy jazykové a odborné přípravy ke studiu na vysoké škole měly mít jiné právní postavení než kurzy poskytované veřejnými vysokými školami. V případě kurzů jazykové a odborné přípravy organizované pro zahraniční studenty veřejnými školami však žádají účastníci kurzů o povolení k pobytu dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a mají možnost si tento pobyt prodloužit na území České republiky po složení přijímacích zkoušek (a takto plynule prodloužit studium na vysoké škole), kdežto v případě soukromých škol musí studenti žádat o vízum nad 90 dnů za účelem „jiný“ či „jiné vzdělávání“ podle § 31 zákona o pobytu cizinců a s tímto vízem nejde získat povolení k pobytu za účelem studia po úspěšném složení přijímacích zkoušek na vysokou školu.

Tito studenti jsou následně nuceni po skončení výuky vycestovat a žádat o povolení k pobytu na zastupitelském úřadě v zahraničí. Tím dochází k porušení zásady spravedlnosti a rovného zacházení a je zbytečně zatěžován administrativní systém. Současná právní úprava § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je současně v rozporu se Směrnicí Rady 2004/114/ES, ale v širším pohledu též s právem EU jako takovým, kdy jsou preferovány veřejné instituce před soukromými. Poskytnutí výhod vybraným subjektům na trhu navíc představuje pro Českou republiku bezpečnostní riziko, protože „zvýhodněné“ jazykové kurzy jsou téměř vždy organizovány ve spolupráci s třetími subjekty, které často nemají vůbec žádné oprávnění k výuce jazyků.

14. Žalobce konečně žalobou napadá postup MVČR spočívající v iniciaci a provedení pobytové kontroly MVČR dne 14. 8. 2018 v místě výuky žalobce včetně podnětu ze dne 7. 8. 2018. MVČR iniciovalo provedení kontroly žalobce ze strany cizinecké policie se zaměřením na průběh výuky a přítomnost žáků. K tomu žalobce zdůrazňuje, že navrhovaná doba provedení kontroly „...zda probíhá výuka, a docházejí žáci“ spadá podle harmonogramu školního roku do období školních prázdnin, což muselo být pro MVČR evidentní, přesto však byla kontrola iniciována a následně provedena, což svědčí o účelovosti postupu MVČR proti žalobci. Provedení pobytové kontroly dne 14. 8. 2018 v místě výuky žalobce, včetně podnětu ze dne 7. 8. 2018, tak je z pohledu žalobce trvajícím nezákonným zásahem.

III. Vyjádření žalovaných

15. Žalovaný 1), tj. MVČR, ve svém vyjádření uvedl, že nebyl a není účasten inspekční činnosti ČŠI probíhající u žalobce. K jeho zaměstnankyni Mgr. M. sdělil, že tato je odborníkem na úseku vzdělávání cizinců na území České republiky, a to v rovině cizinecké i školské agendy, které se v tomto úseku výrazně prolínají. Do její agendy spadá také komunikace se školami či správními orgány rovněž zainteresovanými v oblasti vzdělávání cizinců. Z tohoto pohledu považuje možné působení Mgr. M. jako přizvané osoby v rámci inspekční činnosti ČŠI u žalobce (tj. zcela v souladu s § 6 kontrolního řádu) za rozumný krok, a to nejen vzhledem k jejím zkušenostem v dané oblasti, ale také ke skutečnosti, že se žalobce zabývá pouze a výhradně vzděláváním cizinců.
16. Žalovaný 1) dále uvedl, že Mgr. M. v daném případě neměla postavení správního orgánu, ale postavení fyzické osoby, a tudíž se nemohla dopustit nezákonného zásahu, kterého se může dopustit pouze správní orgán. Pokud by hypoteticky došlo k porušení povinností ze strany Mgr. M. jakožto přizvané osoby, byl by její případný postih řešen jinými právními prostředky, nežli je žaloba na nezákonný zásah správního orgánu. Mgr. M. nadto nikdy nebyla a ani není úřední osobou Ministerstva vnitra s oprávněním rozhodovat v řízeních o udělení pobytového oprávnění cizinců jakýmkoliv způsobem spojených se žalobcem, ani nevyžadovala žádná prověření či šetření žalobce v těchto řízeních.
17. K další části žaloby žalovaný 1) uvedl, že žalobce záměrně a účelově vytvořil konstrukci „trvajícího nezákonného zásahu“ se záměrem ovlivnit správní řízení vedená Ministerstvem vnitra o pobytových žádostech podanými za účelem vzdělávacích aktivit. Dále konstatoval, že v řízeních vedených dle zákona o pobytu cizinců musí MVČR zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Takto plnil svou povinnost, pokud vyslechl představitele žalobce a dotazoval se ho na plnění docházky žáků žalobce, koncepce studijních plánů,

místa vzdělávání žáků, organizaci studia apod. Uvedené otázky jsou zcela relevantní, jelikož v případě, že by výuka ze strany žalobce nebyla realizována či by neměla být kde realizována, nebo by na ni žáci nedocházeli, zcela jistě by vznikl prostor pro pochybnost, zda je plněn účel pobytu žáků žalobce. Pokud cizinec deklaruje do podané žádosti o udělení pobytového oprávnění jako účel pobytu, že se hodlá vzdělávat na určité instituci, zákon přímo předkládá tuto skutečnost ověřit pomocí institutu pobytové kontroly podle § 165 písm. m) a § 165a odst. 1 písm. c) zákona po pobytu cizinců.

18. Ke kontrole ze dne 7. 8. 2018 v Liberci žalovaný 1) uvedl, že žalobce potvrzoval vzdělávání studentů i v období od 1. 6. 2018 do 31. 8. 2018. Tvrzení žalobce o načasování vyžádání pobytové kontroly v průběhu „prázdnin“ se jeví jako ryze účelové, obzvláště když následně žalobce sám potvrdil, že výuka libereckých studentů přes toto období standardně probíhala, nicméně v Praze. Účel pobytové kontroly, tj. odstranění pochybností ohledně řádně prováděné výuky, byl tedy splněn.
19. Žalovaný 2), tj. MŠMT, ve vyjádření k žalobě uvedl, že i kdyby zde byly dány důvody podjatosti, pak by to samo o sobě nebylo důvodem pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť žalobce nijak netvrdil a ani neprokazoval, že by tvrzená podjatost měla dopad na zákonnost kontroly jako celku. Nezákonným zásahem by mohla být až ukončená kontrola, nikoliv jednotlivé dílčí úkony činěné v jejím rámci. Nadto ze skutkových okolností případu nelze usuzovat na podjatost Mgr. M. Ta vystupovala v souladu s § 6 kontrolního řádu v pozici přizvané osoby, přizvána však byla jako soukromá fyzická osoba, nikoliv jako zástupkyně žalovaného č. 1. Proto by zde musely být další okolnosti, které by odůvodňovaly zaujatost Mgr. M.; ty však neplynou ani z žaloby ani ze spisového materiálu.
20. Žalovaný 2) též uvádí, že není ve věci pasivně legitimovaný, neboť nezávislou kontrolní činnost vykonává ČŠI a školský zákon a ani jiný právní předpis v tomto ohledu nesvěřuje ministerstvu žádné konkrétní pravomoci.
21. Žalovaný 3), tj. ČŠI, ve vyjádření konstatoval, že skutečnost, že Mgr. M. zastupuje MVČR i v jiných správních řízeních, není v tomto případě důvodem podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu. Úřední osoba totiž nemůže být vyloučena pro podjatost jenom z důvodu jejího pracovního, služebního či obdobného vztahu ke státu. Mgr. M. je s ohledem na své funkční zařazení osobou, která se na danou problematiku specializuje, a tudíž ji lze považovat za odborníka v dané oblasti. Z této skutečnosti navíc nevyplývá její osobní zájem na výsledku předmětného řízení, jež by byl důvodem podjatosti, kterou žalobce namítá.
22. Žalovaný 3) odmítl, že by mu MVČR předalo požadavek týkající se zařazení Mgr. M. do inspekčního týmu. Tento návrh mu byl doručen MŠMT, přičemž následně jednal v souladu s § 6 kontrolního řádu, který stanovuje, že si kontrolní orgán může k účasti o kontrole v zájmu dosažení účelu přizvat fyzickou osobu. Mgr. M. je odborníkem na problematiku vzdělávání cizinců, přičemž vystupuje jakožto „jiný odborník“ ve smyslu § 6 kontrolního řádu. Na závěr žalovaný 3) podotkl, že Mgr. M. se inspekční činnosti jakožto přizvaná osoba účastnila pouze v období od 6. února do 28. února 2019. Není zde tedy důvod, aby této osobě byla uložena povinnost zdržet se veškerého jednání ve vztahu k žalovanému č. 3.

IV. Argumentace při jednání

23. Při jednání žalobce setrval na žalobě a své předchozí argumentaci. Zdůraznil, že zástupci MVČR zjevně projevíli zájem zúčastnit se předmětné inspekční činnosti a nejednalo se tedy o soukromou iniciativu Mgr. M. O účelovém postupu nadto svědčí, že výstupy z inspekční činnosti mělo MVČR v krátkém časovém horizontu (cca jednoho měsíce) k dispozici v rámci pobytových řízení. K dotazu soudu žalobce uvedl, že o pobytové kontrole provedené 14. 8. 2018 se dozvěděl téhož dne. K dotazu ohledně začlenění Mgr. M. do inspekčního týmu konstatoval, že zpochybňuje samotný fakt jejího přibrání.
24. Zástupkyně MVČR při jednání odkázala na svou předchozí argumentaci a navrhla žalobu zamítnout.
25. Zástupkyně MŠMT uvedla, že žalobce ničeho v žalobě vůči ní samotné nenamítá, a již proto by měla být žaloba zamítnuta. Uvedla, že z její strany neprobíhala žádná kooperace s MVČR.
26. Zástupce ČSI odkázal na svá předchozí podání a navrhl žalobu zamítnout.

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

27. Soud předně shledal, že žaloba je podána opožděně v části, kterou se žalobce domáhá určení, že pobytová kontrola iniciovaná žalovaným č. 1 (MVČR) v místě výuky žalobce na adrese Tyršova 82/1, 460 05 Liberec, je nezákonným zásahem.
28. Podle § 84 odst. 1 soudního řádu správního žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu.
29. Předmětná pobytová kontrola (jak ostatně sám tvrdí žalobce) byla uskutečněna dne 14. 8. 2018, přičemž soud vyšel z předpokladu, že v tento den se žalobce o jejím konání dozvěděl (v žalobě žalobce netvrdí opak, naopak při jednání potvrdil, že tohoto dne se o pobytové kontrole dozvěděl). Pokud tedy žalobu podal až dne 1. 4. 2019, podal ji v této části zjevně po uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty, tj. opožděně, a proto soudu nezbylo, než ji podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout.
30. Soud přitom neakceptoval tvrzení žalobce, že se jedná o trvalý zásah. Dle soudu je třeba rozlišovat zásahy jednorázové, zásahy jednorázové s trvalými účinky (následky) a zásahy trvalé. Pouze trvalým zásahům však svědčí specifika běhu lhůt, které fakticky nemohou uplynout, neboť lhůta pro podání žaloby počíná běžet v případě trvalého zásahu každý den jeho trvání znovu a znovu (nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18).
31. V dané věci je však nesporné, že pobytovou kontrolu uskutečněnou dne 14. 8. 2018 nelze považovat za trvalý zásah, neboť toho samého dne byla ukončena (respektive ze spisu ani tvrzení žalobce nevyplývá opak). Soud nepopírá, že její provedení mohlo mít pro žalobce trvalé následky, trvání důsledků zásahu však nelze spojit s během lhůty pro podání žaloby, neboť samotný zásah již netrvá (viz závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 As 348/2018-28). Proto soud považoval v této části žalobu za opožděně podanou.
32. K další části žaloby, v níž žalobce brojí proti inspekční činnosti ČSI či obecně proti pobytovým kontrolám a místním šetřením MVČR, soud uvádí následující.
33. Podle § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásahem“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti

němu přímo zasaženo, domáhat u soudu žalobou ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

34. K pojmu „zásah“ Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že „definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny... tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS). Zároveň platí, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární (podpůrnou) povahu, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS), nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS, pokud jde o žalobu proti rozhodnutí, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2011, č.j. 1 Aps 1/2011–101, pokud jde o vztah k žalobě na ochranu proti nečinnosti).
35. Podle ustálené judikatury Nejvyšší správního soudu (z poslední doby srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017-34, a tam citovanou judikaturu) je namíste ochrany v procesním režimu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).
36. Vstříc těmto podmínkám soud posoudil předně tvrzený zásah vztahující se k provádění inspekční činnosti a dospěl k následujícím závěrům.
37. Soud má předně za to, že splnění některých výše uvedených podmínek je nesporné. Především je třeba vyjít z toho, že kontrolu činnosti žalobce provádělo ČŠI jakožto správní orgán. Byť žalobce část své žalobní argumentace opřel o názor, že kontrolu provedly nepatřičné osoby (Mgr. M.), je nepochybné, že tato fyzická osoba jednala za ČŠI a k tomuto jednání byla tímto žalovaným pověřena. Je tak zřejmé, že provedená kontrola je přičitatelná žalovanému 3). Při právním posouzení věci je rovněž třeba vycházet z premisy, že kontrolu prováděnou podle kontrolního řádu lze považovat za zásah do práv kontrolované osoby. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014-69, kde připodobnil kontrolu vedenou podle kontrolního řádu k daňové kontrole a konstatoval, že i se zahájením kontroly dle kontrolního řádu jsou pro kontrolovanou osobu spojeny určité povinnosti (srov. § 7 a násl. kontrolního řádu), za jejichž nesplnění jí hrozí sankce. Lze tedy vycházet z toho, že ze strany žalovaného 3) v případě inspekční činnosti došlo k činnosti, která se dotýkala žalobce. Provedené kontroly byly zjevně směřovány přímo vůči žalobci jako konkrétní osobě, nejde tedy např. o abstraktní akt s neurčitým okruhem adresátů. S ohledem na to lze konstatovat, že představovaly zásah správního orgánu zaměřený proti

žalobci, čímž byly splněny výše uvedené podmínky ad 4.) a ad 5.) nutné pro konstatování důvodnosti žaloby podané podle § 82 s. ř. s.

38. S ohledem na to soud přistoupil k posouzení dalších podmínek, tedy zda byl žalobce zásahem přímo zkrácen na svých právech (tj. podmínky ad 1) a ad 2), případně zdali se jednalo o zásah nezákonný (podmínka 3). Zároveň je třeba připomenout, že tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Pokud tedy soud dospěje k závěru, že jedna z podmínek není anebo nemůže být splněna, je nadbytečné posuzovat, zda byly splněny další podmínky pro poskytnutí ochrany v procesním režimu podle § 82 a násl. s. ř. s.
39. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. mohou být kontrolní úkony, jež fakticky vybočují ze zákonného účelu daného správního řízení. Typicky se bude jednat o provádění zjevně nadbytečných či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantních nebo neúčelných důkazů, které mohou vést k administrativnímu zatížení subjektu v míře větší, než kterou je povinen snášet podle zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014-39). Ne každá nezákonnost při provádění kontroly však představuje nezákonný zásah (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Afs 34/2014-39, a v něm citovanou judikaturu). Aby byl určitý kontrolní postup správních orgánů považován za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., musí takový postup obsahovat určité „kvalifikované“ vady. Soud se tedy zaměřil na posouzení toho, zdali v případě inspekčního šetření žalobce takové vady tvrdil, respektive zdali lze takové vady seznat.
40. V případě inspekčního šetření žalobce namítá především účast pověřené osoby Mgr. M., kdy již v průběhu řízení před ČSI zpochybnil její nestrannost. Toto tvrzení však dle soudu nelze považovat za „kvalifikovanou vadu“ inspekční činnosti ve shora uvedeném smyslu.
41. Soud připomíná závěry ustálené judikatury, dle nichž rozhodnutí o podjatosti úřední osoby lze napadat až v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci samé, nikoliv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, a to s ohledem na výše zmíněnou subsidiární (podpůrnou) povahu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 6 As 336/2017 – 31). Smysl právní úpravy obsažené v soudním řádu správním spočívá v tom, že podjatost úřední osoby se nemusí nutně projevit na výsledku správního řízení, a proto není důvod zde poskytovat soudní ochranu. Naproti tomu, jestliže se podjatost skutečně – z pohledu účastníka řízení negativně – projeví na rozhodovacím procesu, skýtá soudní řád správní dostatečné záruky toho, že soudní ochrana bude efektivní. Vyústí-li totiž podjatost úřední osoby v obstrukce ve formě nedůvodných průtahů v řízení, má dotčená osoba k dispozici žalobu na ochranu před nečinností podle § 79 a násl. s. ř. s. Jestliže se podjatost naopak odrazí v nepříznivém výroku meritorního rozhodnutí, může se dotčená osoba domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.
42. Nadto žalobce sice v žalobě zevrubně zpochybňuje účast Mgr. M. v daném inspekčním šetření, avšak ani při jednání neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, na základě kterých by bylo možno dospět k závěru, že účast Mgr. M. vedla k nezákonnému postupu žalovaného správního orgánu, kdy například nikterak nerozporuje závěry obsažené ve výstupu z inspekční činnosti. Tvrzení o sepětí Mgr. M. s MVČR soud nepovažuje za dostatečné, neboť se jedná pouze o obecná tvrzení. Důvodnost přibrání Mgr. M. do inspekčního týmu byla naopak správními orgány (MVČR i ČŠI) osvětlena, přičemž soud tyto tvrzené důvody (především odbornost dané osoby na úseku vzdělávání cizinců) neshledal účelovými.

43. V této souvislosti soud rovněž poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015-32, a v něm citovanou judikaturu), podle níž výsledky kontroly provedené podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (s ohledem na shodnou povahu institutů je možné učinit stejný závěr i o kontrolních zjištěních provedených postupem podle kontrolního řádu), mohou být podkladem pro zahájení správního řízení a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta. Kontrolní zjištění zachycená v protokolu o kontrole tak z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech. Výše uvedené závěry lze použít i v daném případě, kdy se žalobce domnívá, že kontrolní zjištění byla získána v rozporu s požadavky kontrolního řádu. I v takové situaci totiž platí, že tato kontrolní zjištění (byť by skutečně byla nesprávná či by byla zjištěna způsobem, při němž bylo porušeno některé ze zákonných ustanovení kontrolního řádu) sama o sobě nemohou představovat zkrácení subjektivních práv žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. A ve vztahu k inspekčním šetřením pak judikatura výslovně dovodila, že ani proti inspekční zprávě vyhotovené ČŠI se nelze ve správním soudnictví bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. soudního řádu správního (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2006, č. j. 3 Aps 2/2005-44).
44. Pro úplnost pak soud uvádí, že soud neshledal žádné protiprávní úkony MVČR (žalovaný 1) při provádění předmětné inspekční činnosti vedené ČŠI pod číslem jednacím ČŠIL-113/19-L. Soud především vyzdvihuje, že podnět k inspekčnímu šetření nedalo MVČR, nýbrž MŠMT, a to v rámci svých zákonných oprávnění (viz přípis ze dne 13. 12. 2018 obsažený ve spisovém materiálu). Samotná inspekční činnost byla prováděna ČŠI, přičemž ze spisu nevyplývá, že by do jejích oprávnění MVČR jakkoli nepřípustně zasahoval. Přidružení Mgr. M., jinak zaměstnankyně MVČR, do inspekčního týmu nelze považovat za nezákonnou ingerenci MVČR, neboť Mgr. M. zde nevystupovala jako „vyslanec“ MVČR, nýbrž jako fyzická osoba, a to v souladu s § 6 kontrolního řádu. Na uvedeném nic nemění, pokud MŠMT v podnětu k inspekčnímu šetření uvedlo, že o účast v inspekčním týmu projeví zájem zástupci MVČR, neboť bylo plně na ČŠI, jaké osoby jmenuje do inspekčního týmu. A v průběhu řízení bylo ČŠI zdůvodněno, proč právě tato osoba byla do inspekčního týmu přidružena (viz výše). Nadto Mgr. M. zde vystupovala jako fyzická osoba a byla povinna vystupovat nestranně a plnit další povinnosti přizvané osoby. Soud tedy nemůže přisvědčit tvrzení žalobce o účelovém zasahování MVČR do předmětného inspekčního šetření.
45. S ohledem na výše uvedené tedy soud konstatuje, že žalobcem tvrzené nezákonnosti při provádění inspekční činnosti nespadají do okruhu „kvalifikovaných“ vad, které by hypoteticky mohly založit důvodnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. K možnému zásahu ze strany MŠMT pak soud uvádí, že tento žalovaný správní orgán inspekční šetření neprováděl, a již proto nemohla být žaloba vůči němu samotnému úspěšná.
46. K části žaloby, v níž se žalobce domáhá toho, aby se MVČR zdrželo výkonu a iniciací pobytových kontrol a místních šetření v místě výuky organizované žalobcem, soud předně uvádí, že podle § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců není MVČR oprávněno

provádět pobytovou kontrolu; tato pravomoc je svěřena pouze policii. Dle § 165a odst. 1 písm. e) téhož zákona je MVČR pouze oprávněno se účastnit pobytových kontrol prováděných policií, samo je však nevykonává. Jestliže tedy MVČR neprovádí pobytové kontroly, nemůže mu soud přikázat, aby se zdržel jejich výkonu.

47. Jestliže se žalobce domáhá, aby soud zakázal MVČR iniciace pobytových kontrol a místních šetření v místech jeho školských zařízení, tak ani v této části nemůže být jeho žaloba úspěšná, neboť samotný podnět k provedení pobytové kontroly nebo místního šetření nepředstavuje přímý zásah do práv žalobce. V případě podání podnětu ministerstvo využívá své oprávnění dle § 165a odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, dle něhož může mimo jiné vyžadovat od policie prověření informací získaných v rámci vlastní činnosti v souvislosti s plněním úkolů podle § 165 citovaného zákona. Podnětem k provedení pobytové kontroly a šetření v místě však nikterak nemůže zasáhnout do práv kontrolovaného subjektu, k tomuto zásahu by mohlo dojít případně až samotnou pobytovou kontrolou či místním šetřením, avšak pouze za splnění shora uvedených podmínek (viz především při existenci „kvalifikovaných vad“ provedené kontroly). Uvedené pak platí obzvláště za situace, kdy důvodnost podnětu k vykonání pobytové kontroly a místního šetření, byla dána, respektive byla ze strany MVČR vyřčena, a nejednalo se tedy o svévolný postup správních orgánů.
48. A pro úplnost soud uvádí, že žalobce v žalobě nepřednáší žádné konkrétní skutečnosti (vyjma kontroly uskutečněné dne 14.8.2018), které by svědčily tomu, že některé z uskutečněných pobytových kontrol se vyznačovaly nezákonností či diskriminačním charakterem. Povšechný nesouhlas s těmito pobytovými kontrolami či místními šetřeními nemůže být pro úspěšnost zásahové žaloby dostatečný.
49. Ve vztahu k žalobcem zpochybňovanému § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců soud konstatuje, že ani zde není splněna podmínka přímého dotčení na právech žalobce. Sám žalobce vztahuje pochybnosti nad smyslem a interpretací tohoto ustanovení nikoli ke svým vlastním právům, nýbrž k právům jeho studentů na získání pobytového oprávnění. Soud však není oprávněn se takovými námitkami v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalobce zabývat, neboť tento typ žaloby není koncipován jako *actio popularis*, nýbrž žalobce se může dovolávat pouze porušení svých vlastních práv.
50. Jestliže se žalobce v této části žaloby dovolává zásady nediskriminace a rovného zacházení (ve smyslu postavení soukromých a veřejných škol poskytujících jazykové či jiné vzdělání), tak ani tuto argumentaci soud neshledal důvodnou. Žalobce se jakožto soukromého poskytovatele vzdělávání distinkce vyplývající z § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nikterak nedotýká z hlediska výkonu jeho činnosti (tj. poskytování vzdělávání), ta se opět může dotýkat pouze práv jeho studentů. Navíc se jedná pouze o obecnou polemiku se smyslem citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců, aniž by se žalobce dovolával konkrétního zásahu, jímž by byl přímo zkrácen na svých právech zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Ani v této části tedy soud nemohl žalobcovu zásahovou žalobu shledat důvodnou.

VI. Závěr

51. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl, městský soud proto zamítl žalobu jako nedůvodnou.

52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žádnému ze žalovaných pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. října 2019

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu