ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **P. X. N.,** zastoupený Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytových agend,** se sídlem Tř. T. Bati 44, Zlín, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2010, č. j. 36 Ca 25/2009 - 34,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalované (původně Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Zlín) ve věci vydání rozhodnutí o námitkách proti protokolu o výsledku pobytové kontroly provedené dne 6. 4. 2009 podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Předmětem sporu mezi žalovanou a stěžovatelem byla otázka aplikace

zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), na výkon pobytové kontroly cizinců, prováděné cizineckou policií podle zákona o pobytů cizinců.

Krajský soud žalobu jako nedůvodnou podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), zamítl s poukazem na to, že pobytová kontrola podle zákona o pobytu cizinců není státní kontrolou ve smyslu ustanovení § 3 zákona o státní kontrole, neboť ji nelze subsumovat pod žádný předmět činnosti uvedený v tomto ustanovení. Zákonodárce v něm vymezil státní kontrolu jako kontrolní činnost orgánů uvedených v § 2 zákona o státní kontrole, která je zaměřena na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů.

Oprávnění provádět pobytovou kontrolu a její předmět vyplývá z § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a je pouze v kompetenci policie, která se v případě absence procesního ustanovení vztahujícího se k provádění kontroly řídí zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), konkrétně § 109; navíc pokud by zákon o policii obecně předpokládal, že by se měl při provádění pobytových kontrol užít zákon o státní kontrole, pak by jeho užití výslovně nařídil, jako to učinil ve svém § 49 odst. 6.

Krajský soud proto dospěl k závěru, že ustanovení § 18 zákona o státní kontrole, tj. povinnost žalované vydat rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu, na výkon pobytové kontroly aplikovat nelze.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a předestřel konkrétní důvody, pro které se domnívá, že pobytová kontrola je činnost prováděná podle zákona o státní kontrole.

V tomto směru nezpochybnil samotnou pravomoc policie pobytovou kontrolu provádět, která je dána v § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Citovaný zákon ovšem neupravuje ani vlastní postup provádění pobytové kontroly ani minimální procesní pravidla, která musí být dodržena, a ani způsob, jakým se kontrolovaná osoba může bránit v případě nezákonně provedené pobytové kontroly. Taktéž zákon o policii neupravuje žádný procesní postup v případě, kdy je kontrolovanou osobou někdo třetí, resp. taková osoba, která není příslušníkem bezpečnostního sboru. Zákon o pobytu cizinců a zákon o policii zároveň výslovně nevylučují užití zákona o státní kontrole, jakožto obecného právního předpisu při provádění pobytové kontroly, který se užije jen v případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jinak (§ 8 odst. 2 zákona o státní kontrole).

Stěžovatel též připomněl, že podle ustanovení § 2 písm. d) zákona o státní kontrole je státní kontrola vykonávána ostatními orgány státní správy, do jejichž

působnosti náleží mj. specializovaná kontrola. Za tuto specializovanou kontrolu považuje stěžovatel právě pobytovou kontrolu, prováděnou podle zákona o pobytu cizinců. Jedná se o kontrolní činnost zaměřenou na plnění povinností vyplývajících z obecně závazného předpisu a jako taková tedy spadá pod vymezení dané § 3 zákona o státní kontrole. Absentuje-li v zákoně o pobytu cizinců i v zákoně o policii, jako speciálních zákonech, jakýkoli postup pro provádění kontroly, znamená to, že je třeba postupovat podle zákona o státní kontrole. Danému závěru dle stěžovatele nebrání ani negativní vymezení v § 4 zákona o státní kontrole, dle kterého citovanému zákonu nepodléhá výkon působnosti ozbrojených bezpečnostních sborů podle zvláštních zákonů, neboť toto se netýká kontroly vůči třetím osobám.

S ohledem na to stěžovatel dovozuje použití zákona o státní kontrole i pro případy provádění pobytové kontroly podle zákona o pobytu cizinců s tím, že napadené rozhodnutí krajského soudu považuje za nepřezkoumatelné, neboť se žádným způsobem nevypořádal s jeho námitkami a neuvedl, jakým jiným procesním právním předpisem by se policie měla při provádění pobytové kontroly řídit; konkrétně, jakým způsobem se pobytová kontrola zahajuje, jaká procesní práva a povinnosti mají kontrolovaný subjekt a policie apod.

Ve vztahu k rozhodnutí o námitkách, jehož se domáhá, pak stěžovatel poukázal na povinnost policie podle § 18 zákona o státní kontrole vydat takové rozhodnutí s tím, že se jedná o rozhodnutí, které je způsobilé projevit se v jeho právní sféře. Je tedy nepochybné, že je oprávněn domáhat se vydání takového rozhodnutí a pokud k tomu nedošlo, bylo tím zasaženo do právní sféry stěžovatele. V této souvislosti stěžovatel poukázal: a) na nedodržení procesního postupu při provádění pobytové kontroly a tím i zkrácení práva na spravedlivý proces a b) na skutečnost, že žalovanou je veden protokol o kontrole, dle kterého stěžovatel nedodržel určité povinnosti, což v případě porušení dalších povinností může významně přispět ke zrušení jeho trvalého pobytu podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Současně může uvedené zjištění vést k zařazení stěžovatele do evidence nežádoucích osob, což se stěžovateli dle § 154 odst. 7 zákona o pobytu cizinců nesdělí, přičemž stěžovatel nemá žádný prostředek, jak se proti tomu bránit. Rozhodnutí o námitkách je tedy v případě stěžovatele vlastně rozhodnutím o tom, jakým způsobem bude se získanými poznatky v podobě protokolu o pobytové kontrole v budoucnu naloženo a jako takové je způsobilé dotknout se jeho právní sféry.

Požadovaným rozhodnutím mohlo být námitkám vyhověno, čímž by bylo zřejmé, že se stěžovatel nedopustil porušení žádné právní povinnosti a toto by mu pak nemohlo být v budoucnu k tíži nebo naopak mohlo být námitkám nevyhověno a zahájeno správní řízení o uložení sankce. Žalovaná však nerozhodla ani jedním z uvedených způsobů a stěžovateli tak znemožnila bránit se nezákonně provedené pobytové kontrole. Tím ve výsledku zasáhla do jeho právní jistoty, neboť mu není

jasné, z jakých důvodů u něho proběhla pobytová kontrola, když žalovaná nekoná žádné zákonem předvídané úkony.

Na základě toho stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu kasační soud ověřil, že u stěžovatele, jakožto ubytovatele cizinců, byla dne 6. 4. 2009 provedena podle § 99 a následujících zákona o pobytu cizinců pobytová kontrola. Z kontrolního protokolu vyplývá, že policistům byla předložena domovní kniha, ve které však nebylo uvedeno datum konce ubytování, a současně policistům nebyl umožněn vstup do míst, kde se můžou cizinci zdržovat.

Proti tomuto protokolu stěžovatel podal přípisem ze dne 14. 4. 2009 námitky podle § 17 zákona o státní kontrole, v nichž zpochybnil postup žalované. Dle jeho názoru není ubytovatelem ve smyslu zákona o pobytu cizinců a nebylo tedy na místě po něm požadovat ani předložení domovní knihy vedené nad rámec jeho povinností a ani umožnění vstupu do míst, kde se mohou cizinci zdržovat. V návaznosti na tyto námitky vydala žalovaná přípis ze dne 28. 4. 2009, č. j. CPBR-5205-1/ČJ-2009-0663PZ, označený jako vyjádření k námitkám, ve kterém uvedla, že provádění pobytových kontrol je vyňato z působnosti zákona o státní kontrole, podle kterého tudíž nelze postupovat. Z věcného hlediska pak žalovaná sdělila, že stěžovatel prokazatelně ubytovává osoby na základě smluv o ubytování za úhradu. Je proto nepochybně ubytovatelem ve smyslu zákona o pobytu cizinců, na kterého se vztahují příslušné povinnosti podle § 100 až § 102 citovaného zákona. Žalovaná byl proto oprávněna provádět pobytovou kontrolu u stěžovatele a požadovat po něm umožnění vstupu do jeho ubytovacího zařízení, jakož i předložení domovní knihy.

Podle názoru stěžovatele se však na postup při pobytové kontrole vztahuje zákon o státní kontrole a žalovaná měl povinnost vydat o podaných námitkách rozhodnutí podle § 18 citovaného zákona. Proto se stěžovatel obrátil na nadřízený správní orgán – Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie – s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který na

ni reagoval přípisem ze dne 17. 6. 2009, č. j. CPR-7231-1/ČJ-2009-9CPR-V227. V něm shrnul dosavadní skutkový stav a konstatoval, že žalovaná není nečinná, neboť v daném případě nebyla provedena kontrole podle zákona o státní kontrole, ale kontrola podle zákona o pobytu cizinců. O jejím výsledku byl sepsán protokol a na námitky proti tomuto protokolu bylo žalobci odpovězeno shora uvedeným přípisem ze dne 28. 4. 2009.

Po tomto bezvýsledném uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu správního řádu, které bylo následně ještě potvrzeno usnesením Ministerstva vnitra ze dne 5. 8. 2009, č. j. OAM-213-5/SŘ-2009, podal stěžovatel žalobu s tím, aby krajský soud dle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil rozsudkem žalovanému správnímu orgánu povinnost rozhodnout o námitkách stěžovatele podaných proti uvedenému protokolu o výsledku pobytové kontroly.

Jedinou právní otázkou k posouzení je tak v projednávané věci otázka, zda má žalovaná povinnost při výkonu pobytové kontroly postupovat podle zákona o státní kontrole a v tomto důsledku je povinna vydat stěžovatelem požadované rozhodnutí o námitkách proti protokolu o výsledku pobytové kontroly.

Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaná povinnost vydat uvedené rozhodnutí nemá, což řádně odůvodnil, a jeho rozhodnutí v tomto směru není nepřezkoumatelné, jak namítá stěžovatel. Pokud podle názoru krajského soudu nelze na postup žalovaného aplikovat zákon o státní kontrole s tím, že provádění kontroly se řídí zákonem o policii, nelze mu vyčítat, že se nevypořádal s námitkami stěžovatele a namítat nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí pak musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Takovými vadami mohou být mimo jiné případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. V přezkoumávané věci Nejvyšší správní soud vady shora uvedeného charakteru neshledal, neboť výrok rozhodnutí je řádně odůvodněn a odůvodnění není možno považovat za nesrozumitelné. Z odůvodnění rozsudku je jednoznačně seznatelné, které otázky krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (ratio decidendi), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné.

Nejvyšší správní soud proto považuje napadený rozsudek krajského soudu za přezkoumatelný. Se závěry, o které krajský soud opřel výrok svého rozsudku,

ostatně stěžovatel v kasační stížnosti sám dostatečně podrobně polemizuje, což by v případě jeho nepřezkoumatelnosti nebylo možné.

Stěžovatel ve své argumentaci vychází z předpokladu, že postup při provádění pobytové kontroly není z hlediska procesního nijak blíže upraven, což nelze akceptovat, a proto je nutné postupovat podle zákona o státní kontrole a v případě námitek kontrolovaného subjektu vydat rozhodnutí o námitkách proti protokolu ve smyslu § 18 citovaného zákona. Naznačená aplikační souvztažnost mezi pobytovou kontrolou a zákonem o státní kontrole však podle názoru Nejvyššího správního soudu není namístě.

Pobytová kontrola představuje úzce specializovanou a zcela specifickou kontrolu zaměřenou na plnění povinností daných zákonem o pobytu cizinců, a to nejen ze strany cizinců, ale i jiných osob. K provádění pobytové kontroly jsou povolány příslušné součásti cizinecké policie, jejíž oprávnění je založeno v ustanovení § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců; vedle tohoto oprávnění citované ustanovení vymezuje též samotný účel pobytové kontroly, kterým je kontrola:

„1. cizince za účelem zjištění, zda se na území zdržuje oprávněně a zda splňuje podmínky pobytu na území podle tohoto zákona,

2. cizince nebo jiných osob za účelem zjištění, zda dodržují povinnosti stanovené tímto zákonem“.

Z uvedeného je zřejmé, že účelem pobytové kontroly je prověřování dodržování pobytového režimu a dalších povinností cizinců, jakož i jiných osob stanovených zákonem o pobytu cizinců. K tomu jsou příslušné orgány cizinecké policie vybaveny nejrůznějšími oprávněními, které v zásadě odpovídají postavení policie jako správního orgánu sui generis a její činnosti, která se realizuje především faktickými pokyny (úkony) a donucovacími úkony (zejména bezprostředními zásahy, též služebními zákroky). Jedná se o zvláštní formu realizace veřejné správy, která je dána tím, že není výsledkem žádného formálního řízení; k udílení faktických pokynů i k donucovacím úkonům dochází typicky „v terénu“, mimo policejní prostory. Pro příklad lze v souvislosti s pobytovou kontrolou uvést právě oprávnění policie vstupovat do ubytovacích zařízení a kontrolovat domovní knihy či oprávnění požadovat po cizinci prokázání totožnosti.

Výkon pobytové kontroly tak nepochybně úzce souvisí s postavením policie jako takové a týká se přímého výkonu policejní služby směřující k zajišťování bezpečnosti a veřejného pořádku, jež tvoří kompetenční i materiální základ její činnosti. Ta je v daném případě zacílena na dodržování pobytového režimu a dalších povinností daných zákonem o pobytu cizinců. Výkon pobytové kontroly je mimo jiné fakticky uskutečňován prostřednictvím výše uvedených oprávnění, které mají nepochybně charakter zásahu do práv kontrolovaných osob, mohou však být

provedeny pouze na základě zákonného zmocnění a to i přesto, že nejsou výsledkem standardního formalizovaného procesu.

Těžiště činnosti policie totiž neleží v klasické proceduře správního řízení, na jehož konci je formální správní akt, ale nalézá se především v dozorčí a zásahové činnosti, jejíž konkrétním projevem je právě i pobytová kontrola. Ta představuje typickou policejní činnost, kterou je třeba odlišit od ostatní činnosti správní, od které je policie v rámci zcivilnění výkonu pobytové agendy cizinců postupně oprošťována (novelizací zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. došlo k převedení kompetencí k vydávání dlouhodobých víz, udělování dlouhodobých pobytů, vydávání potvrzení k přechodnému pobytu a povolování přechodného pobytu z policie na ministerstvo vnitra). I nadále však zůstávají kompetence policie např. ve věcech zajištění cizinců nebo jejich správního vyhoštění, které představují formalizovanou správní činnost, jejímž výsledkem je správní rozhodnutí.

Z tohoto vnitřního odlišení je tedy nutno vycházet a respektovat činnost policie v rámci pobytové agendy cizinců jako činnost správní na straně jedné a jako typickou činnost policejní na straně druhé. Mezi činnost posléze uvedenou přitom spadá i samotná pobytová kontrola, pro jejíž výkon je – při absenci úpravy v zákoně o pobytu cizinců - potřeba primárně vycházet ze zákona o policii, nikoli ze zákona o státní kontrole. Zákonem o státní kontrole se proto policie bude řídit tam, kde to zákon výslovně stanoví. V této souvislosti je ve shodě s krajským soudem třeba poukázat na § 49 odst. 6 zákona o policii, z něhož vyplývá, že pokud policista ověřuje zdravotní nezávadnost a zachování hygienických požadavků potravy při zajišťování bezpečnosti určených osob, má v takovém případě oprávnění a povinnosti kontrolního pracovníka podle § 11 zákona o státní kontrole.

V ostatních případech, tj. i v případě působnosti policie pro provádění pobytové kontroly, se aplikuje zákon o policii, který upravuje působnost policie a meze její činnosti, včetně základních povinností policisty, mezi které jsou v jeho první části hlavě třetí zařazeny: zdvořilost (§ 9), iniciativa (§ 10), přiměřenost postupu (§ 11), prokazování příslušnosti (§ 12) a poučování (§ 13).

Jedná se o základní zásady policejní činnosti, které odrážejí zásadní poslání policie, tj. její službu veřejnosti (§ 2 zákona o policii), a jsou plně přenositelné též pro potřeby výkonu pobytové kontroly. Ty tvoří základní referenční rámec pro postup policie při provádění pobytové kontroly a s ní souvisejících dalších oprávnění. Policie musí i při provádění pobytové kontroly dodržovat své základní shora uvedené povinnosti, k nimž je třeba přiřadit i některé další povinnosti v zákoně o policii související např. s oprávněním vyzvat k prokázání totožnosti osoby (§ 63), zachováváním mlčenlivosti (§ 115) či pořizováním dokumentace (§ 109), jež je vázáno na sepsání úředního záznamu o provedených úkonech v rámci pobytové kontroly, jakož i povinnost vystavit o těchto úkonech potvrzení na požádání

dotčené osoby, na což správně poukázal též krajský soud. Nelze proto konstatovat, že zákon o policii nestanoví žádný postup policie při provádění pobytové kontroly, jak tvrdí stěžovatel. Naopak zákon o policii jasně stanoví, že při výkonu všech svých oprávnění se musí policie řídit uvedenými základními povinnostmi, jež stanoví kritéria jejich výkonu, což je z hlediska posouzení projednávané věci klíčové.

Zákon o policii tak (v kombinaci se zákonem o pobytu cizinců) dává určité záruky proti případné svévoli a excesům ze strany policie při provádění pobytové kontroly, k nimž je zejména v souvislosti s oprávněním policie ohledně vstupu do ubytovacích zařízení či jiných míst, kde se může cizinec zdržovat, nutno zdůraznit ještě povinnost postupovat ústavně konformním způsobem a dbát požadavků vyplývajících z čl. 10 Listiny základních práv a svobod nebo čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod garantujících právo na ochranu soukromého a rodinného života.

S ohledem na skutečnost, že pobytová kontrola (stejně jako jakákoliv jiná kontrola) nemusí v každém případě vyústit v soudem přezkoumatelné rozhodnutí, proti kterému by se pak následně kontrolovaný subjekt mohl bránit žalobou podanou dle ustanovení § 65 s. ř. s., náleží kontrolovanému subjektu ochrana proti případným excesům kontrolních orgánů při faktickém výkonu kontroly prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publikované pod č. 735/2006 Sb., týkající se nezákonné daňové kontroly).

V tomto směru lze připomenout, že uvedený žalobní typ umožňuje ochranu proti velkému množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby 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. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu. Při nedodržení zákona nebo překročení jeho rámce by se mohlo jednat o nezákonný zásah. Nemůže se však o něj jednat, plní-li správní orgán své úkoly v rámci svých pravomocí a kompetencí způsobem, který zákon umožňuje, resp. přímo stanoví.

Ze spisového materiálu je zřejmé, že žalovaná v dané věci postupovala zdrženlivě a nevstoupila do ubytovacích prostor stěžovatele. Nicméně domníval-li

se stěžovatel, že i přesto žalovaná nepostupovala při provádění pobytové kontroly v rámci zákonem daných pravomocí, měl při splnění podmínek řízení podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť se nepochybně jedná o zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], který – na rozdíl od zásahu policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení – může být podrobený přezkoumání ve správním soudnictví; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako další citovaná rozhodnutí zdejšího soudu.

Naproti tomu žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat pouze vydání takového rozhodnutí, které splňuje požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s.; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104. V projednávané věci nebylo na základě provedené pobytové kontroly žádné rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. vydáno, přičemž rozhodnutí, kterého se stěžovatel prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. dovolává, pak takovým rozhodnutím v souladu s judikaturou zdejšího soudu není (k tomu srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, a dále též např. rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS). K zásahu do právní sféry stěžovatele v podobě nezákonného rozhodnutí tak mohlo v projednávané věci dojít teprve poté, kdy by v závislosti na kontrolních zjištěních bylo přistoupeno např. ke zrušení trvalého pobytu, jak uvádí ve své kasační stížnosti, případně k jinému rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Nic takového se však dle jeho tvrzení v projednávaném případě nestalo a stěžovatelem dovozované dotčení právní sféry je třeba jako předčasné a zcela hypotetické odmítnout.

Argumentační konstrukce obsažená v kasační stížnosti nemůže obstát. Kasační soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že na postup policie při pobytové kontrole se nevztahuje zákon o státní kontrole a žalovaná proto nebyla povinna vydat požadované rozhodnutí o námitkách ve smyslu § 18 citovaného zákona. Jak je již výše uvedeno, vyloučení aplikace zákona o státní kontrole v žádném případě neznamená, že by provádění pobytové kontroly nemělo svá pravidla (viz výše) a že by stěžovatel v tomto důsledku zůstal bez ochrany a možnosti se bránit proti nezákonně provedené pobytové kontrole; tato ochrana je přitom v zásadě možná dvojí, a to:

(i) prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., nebo
(ii) prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., bylo-li takové rozhodnutí na základě kontrolních zjištění vydáno.

S ohledem na vše výše uvedené proto Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost jako nedůvodnou a zamítl ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované náklady řízení nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. července 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu