



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **a) JUST Salad s.r.o.**, se sídlem Česká 152/40, České Budějovice, **b) Fresh CZ s.r.o.**, se sídlem Chudenická 1059/30, Praha-Hostivař, oba zastoupeni JUDr. Pavlínou Pomijovou, advokátkou, se sídlem Riegrova 2668/6c, České Budějovice, proti žalovanému: **Statutární město České Budějovice**, se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 1, 2, České Budějovice, zastoupenému Mgr. Tomášem Radou, advokátem, se sídlem Na Sadech 2017/13, České Budějovice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2012, č. j. 10 A 64/2012 - 66,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2012, č. j. 10 A 64/2012 - 66, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobci domáhají zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2012, č. j. 10 A 64/2012 - 66, jímž byla zamítnuta jejich žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného. Žalobce ad a) je provozovatelem Fresh Pizzerie v Hroznové č. 156/21, České Budějovice, včetně předzahrádky umístěné na Piaristickém náměstí, pozemku p. č. 196 v k. ú. České Budějovice 1 (dále také jen „předzahrádka“), žalobce ad b) je majoritním společníkem žalobce ad a). Žalovaný je vlastníkem výše označeného pozemku, na němž je v sezóně umístěna předzahrádka pizzerie.

[2] Nezákonný zásah, který byl namítán v žalobě, žalobci spatřovali v účasti strážníků Městské policie České Budějovice jako nositelů veřejné moci na soukromoprávním jednání žalovaného, konkrétně v jejich účasti při svépomocném vyklizení předzahrádky ze strany žalovaného dne 1. 8. 2012, které nadto bylo nezákonné, neboť nebyly naplněny zákonné podmínky podle § 6 občanského zákoníku. K vyklizení došlo v ranních hodinách, kdy se na místo

dostavili dva zaměstnanci Magistrátu města České Budějovice, čtyři strážníci městské policie a na žádost žalovaného také notář za účelem sepsání osvědčení jiného skutkového děje podle § 79 notářského řádu. Samotné vyklizení prováděla stěhovací firma; žalobcům při něm nebyla předložena žádná veřejná listina jako exekuční titul, toliko zápis ze schůze rady města dne 19. 7. 2012, podle nějž se rada usnesla mimo jiné na schválení vyklizení předmětné předzahrádky za použití § 6 občanského zákoníku. Přestože se strážníci sami aktivně nepodíleli na úkonech vyklizení, měli žalobci za to, že sama jejich přítomnost, asistence a dozor zakládají nezákonný zásah, neboť bylo zneužito veřejnoprávního postavení městské policie. Ta totiž svými veřejnoprávními pravomocemi fakticky zaštitila nezákonné soukromoprávní jednání svého zřizovatele a umožnila jej; přitom městská policie nemůže v případě soukromoprávního jednání svého zřizovatele realizovat své kompetence toliko v jeho prospěch podle jeho konkrétních pokynů. Strážníci na místě vystupovali z pozice úředních osob, pořizovali audiovizuální záznam o průběhu vyklizení, ale jejich počínání na místě nelze vztáhnout pod § 2 zákona o obecní policii, vymezující aktivity městské policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle zákona. Žalobci zejména zdůrazňovali, že z jejich pohledu přítomnost strážníků představovala latentní hrozbu využití donucovacích veřejnoprávních prostředků v případě, pokud by se žalobci (respektive osoby je při vyklizení zastupující) pokusili vyklizení fyzicky zabránit. Vyklizení tedy ze strany žalobců bylo strpěno právě proto, že jeho provádění bylo dozorováno strážníky. Dále se žalobci domnívali, že došlo k porušení povinnosti strážníků zasáhnout dle § 7 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, tím, že strážníci nezasáhli proti nezákonnému svépomocnému vyklizení. Z výše uvedených důvodů se žalobci po částečném zpětvzetí žaloby u krajského soudu domáhali určení, že zásah žalovaného při vyklizení předzahrádky pizzerie byl nezákonný.

[3] Krajský soud však žalobu zamítl, a to s odůvodněním, že nebyly naplněny podmínky podle § 82 soudního řádu správního, tedy podmínky pro úspěšnou soudní obranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Krajský soud vycházel z listinných materiálů poskytnutých žalovaným, vztahujících se k věci (označených krajským soudem jako „spis žalovaného“), včetně notářského zápisu osvědčujícího průběh vyklizení, a dále ze zvukových, obrazových a zvukově-obrazových záznamů zachycených žalobci i žalovaným, předložených soudu na DVD. V odůvodnění svého rozhodnutí se krajský soud zaměřil zejména na otázky existence nezákonného zásahu strážníků městské policie a subjektivních práv žalobců, která by jim mohla být zkrácena. Při zkoumání první z otázek krajský soud vyšel z rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, podle něhož zásah musí spočívat v aktivitě (úkonu), nikoliv v pasivitě (nekonání), a zároveň takový úkon musí být pro své adresáty závazný, tedy tyto osoby musí na jeho základě být povinny něco dát, konat, nekonat či strpět. V daném případě ovšem strážníci nevydali žádný pokyn k vyklizení ani se nikterak nepodíleli na odstranění věci ve vlastnictví žalobců z pozemku žalovaného, pouze vyklizení byli přítomni. Jejich přítomnost sama ovšem nespĺňuje dvě výše uvedené podmínky, a tudíž vůbec nedošlo k jakémukoli zásahu, pokynu nebo donucení ze strany strážníků. Sama jejich přítomnost navíc nebyla nezákonná, neboť úkolem městské policie je dbát na dodržování veřejného pořádku. Krajský soud dále neshledal ani to, že by žalobci byli jakkoli zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, vyklizením totiž mohla být zasažena výlučně jejich subjektivní práva soukromá. Následně krajský soud stručně dodal, že sice přítomnost strážníků na místě nepochybně nebyla rozhodnutím, nicméně ani v ní nelze spatřovat zásah zaměřený proti žalobcům, ani v jejím důsledku nebylo vůči žalobcům přímo zasaženo. K vyklizení pozemku, který žalobci užívali bez právního důvodu, došlo z rozhodnutí žalovaného jako vlastníka věci, a tedy v jeho soukromoprávním postavení. Vzhledem k tomu, že podle krajského soudu nebyla splněna žádná z podmínek § 82 s. ř. s., nedošlo k žádnému nezákonnému zásahu ve smyslu uvedeného ustanovení, a proto krajský soud žalobu zamítl. *Obiter dictum* pak ještě naznačil, že při jednání žalovaného (vyklizení) nebyly splněny podmínky využití svépomoci

podle § 6 občanského zákoníku, ale naopak existovaly jiné prostředky k ochraně vlastnického práva žalovaného, kterých tento mohl a měl využít.

[4] Rozsudek krajského soudu žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli kasační stížností pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a pro vadu řízení spočívající v tom, že rozhodnutí soudu se zakládá na neúplně zjištěném skutkovém stavu. Stěžovatelé předně zdůraznili mylnost názoru krajského soudu, že zásah může být naplněn výlučně konáním, přičemž poukázali na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 83, v němž bylo explicitně zaujato opačné stanovisko, a tedy byly v tomto ohledu revidovány závěry předešlé judikatury. Stěžovatelé v dané souvislosti zopakovali, že jednání městské policie bylo podle nich účelově zaměřeno na prosazení protiprávního soukromoprávního jednání žalovaného, přičemž právě díky veřejnoprávním atributům přítomných strážníků – díky latentní pohružce využití jejich oprávnění coby úředních osob – museli stěžovatelé svépomocně vyklizení strpět. Nadto vzhledem k tomu, že městská policie na místě zasahovala ve svém veřejnoprávním postavení, měla tam plnit své zákonné úkoly, nicméně přítomní strážníci naopak v rozporu s § 7 zákona o obecní policii nesplnili svou povinnost zasáhnout proti nezákonnému vyklizování ve prospěch stěžovatelů a takto poskytnout ochranu také jejich soukromým subjektivním právům. Podle stěžovatelů tak namítaný nezákonný zásah spočívá jednak v porušení povinnosti iniciativy podle § 7 zákona o obecní policii ze strany strážníků přítomných vyklizení a jednak ve vystupování městské policie za účelem prosazení násilného soukromoprávního úkonu jejího zřizovatele, což u strážníků zakládá jednání *ultra vires*. Stěžovatelé se dále domnívali, že krajský soud nesprávně posoudil rovněž otázku jejich zkrácení na jejich subjektivních veřejných právech v důsledku zásahu. Tímto právem totiž bylo jejich právo na ochranu poskytnutou městskou policií jako veřejným sborem, přitom toto právo bylo porušeno jednáním strážníků, kteří jednak na místě nejednali za svým zákonným veřejnoprávním účelem podle § 2 zákona o obecní policii, ale v soukromoprávním zájmu svého zřizovatele, a jednak vůči protiprávnímu vyklizení nijak nezasáhli ve prospěch stěžovatelů a neposkytli jim pomoc. Stěžovatelé dále dodali, že krajský soud neúplně zjistil skutkovou stránku věci, neboť vzhledem k tomu, že podle soudu, vycházejícího z již překonané správní judikatury, ve věci vůbec nedošlo k jakémukoli zásahu, nebyly pak vůbec prokazovány konkrétní pokyny, jež strážníci v souvislosti se zásahem obdrželi. S ohledem na vše uvedené pak stěžovatelé závěrem navrhli zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že by měla být jako nedůvodná zamítnuta a žalovanému by měla být přiznána náhrada nákladů řízení. Napadený rozsudek je podle něj správný, strážníci městské policie při vyklizení nijak nekonali a pouhá jejich přítomnost nemůže být nezákonnou, dále pak stěžovatelé ani nebyli zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, neboť vyklizením věci mohla být zasažena toliko jejich subjektivní práva soukromá. Žalovaný rovněž upozornil na údajný rozpor v tvrzeních stěžovatelů, neboť podle něj stěžovatelé v kasační stížnosti na rozdíl od žaloby mají za to, že ač nedošlo k žádnému donucení ze strany strážníků, měli tito zasáhnout proti vyklizování předzahrádky z důvodu protiprávního jednání žalovaného dosahujícího minimálně úrovně přestupku. Podle žalovaného však takové tvrzení stěžovatelů neodpovídá petitu žaloby, který zněl na určení, že zásah ze dne 1. 8. 2012 vyklizením předzahrádky byl nezákonný. Stěžovatelé se naopak v tomto duchu bývali měli domáhat určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v nečinnosti; nicméně toho se nikdy nedomáhali a dvouměsíční lhůta ve smyslu § 84 odst. 1 soudního řádu správního nyní již uplynula. V neposlední řadě žalovaný podotkl, že stěžovatelé podali rovněž trestní oznámení na žalovaného v souvislosti s vyklizením předzahrádky, to však bylo policií odloženo s tím, že trestní řízení představuje až *ultimam rationem* a v daném případě se jedná o soukromoprávní spor.

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda je kasační stížnost přípustná a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené v souladu se zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobami oprávněnými (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Podle obsahu kasační stížnosti uplatňují stěžovatelé kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy důvody přípustné pro kasační stížnost (naopak zde nepřichází v úvahu uplatnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., který mimo jiné stěžovatelé výslovně uváděli, neboť v daném případě nebylo žalobou napadeno správní rozhodnutí, nýbrž zásah žalovaného). Nejvyšší správní soud tak vyhodnotil kasační stížnost jako přípustnou a přikročil k přezkoumání napadeného rozsudku, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval stížnostní námitkou neúplně zjištěného skutkového stavu, neboť uvedená výtka spadá pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu nebo jiná vada řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé). Při naplnění tohoto důvodu se již nepřistupuje k meritornímu posouzení ostatních stížnostních námitek, ale je namísto napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelé v nyní posuzovaném případě spatřují neúplné zjištění skutkového stavu v tom, že k jejich návrhu nebyly dokazovány konkrétní pokyny adresované strážníkům v souvislosti s jejich působením při vyklizení předzahrádky. Nejvyšší správní soud stěžovatelům musí přisvědčit v tom, že krajský soud zmíněný důkaz neprovedl, ba dokonce se k němu ve svém rozsudku vůbec nevyjádřil; zároveň je však třeba zdůraznit, že krajský soud obecně není povinen provést všechny důkazy navrhované stranami, byť by toto své rozhodnutí měl vždy odůvodnit (srov. například rozsudky zdejšího soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 Aps 3/2010 - 86, či ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 - 24; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná také na www.nssoud.cz). Soud tak není povinen provést navrhované důkazy, má-li za to, že skutková stránka je již pro účely jeho rozhodnutí prokázána dostatečně, včetně například situace, kdy skutečnost, k jejímuž ověření či vyvrácení má důkaz sloužit, je nepodstatnou pro rozhodnutí soudu. V daném případě krajský soud dospěl k závěru, že počínání strážníků, respektive jejich pouhá přítomnost na místě, nepředstavovalo žádný zásah; logicky potom krajský soud neměl žádný důvod k prokazování pokynů daných strážníkům v této souvislosti, neboť informace o těchto pokynech by nijak nemohla ovlivnit závěr krajského soudu o absenci zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Lze tak uzavřít, že krajský soud sice pochybil, nevypořádal-li se se stěžovateli navrženým důkazem, nicméně v posuzovaném případě tato vada řízení před krajským soudem neměla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť ani provedení navrhovaného důkazu by zcela zřejmě nemohlo změnit rozhodnutí krajského soudu (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59, ze dne 25. 11. 2009, č. j. 6 Aps 1/2009 - 69, či výše citovaný rozsudek č. j. 1 Aps 3/2010 - 86). Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy naplněn není. Zbývá ovšem přezkoumat, zda se krajský soud v dané věci nedopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 a) s. ř. s.

[8] Stěžovatelé krajskému soudu vytýkají především chybné vyhodnocení otázky existence zásahu a otázky jejich zkrácení na veřejných subjektivních právech. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. nezbytné splnit pěti kumulativních podmínek: žalobce musí být *přímo* (1. podmínka) *zkrácen na svých právech* (2. podmínka) *nezákonným* (3. podmínka) *zásahem* správního orgánu *v širším smyslu, který není rozhodnutím* (4. podmínka) a *byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno* (5. podmínka); není-li byt' jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu

podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). Až do novely soudního řádu správního provedené s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. se mezi výše uvedené řadila ještě šestá kumulativní podmínka v podobně trvání zásahu či jeho důsledků anebo existence hrozby opakování zásahu; ta však onou novelou byla zrušena. V nyní posuzovaném případě krajský soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna ani jedna z výše vypočtených podmínek; nicméně podrobněji se fakticky zabýval pouze podmínkami třetí a čtvrtou (existence zásahu a jeho zákonnost) a podmínkou druhou (zkrácení stěžovatelů na jejich právech); u zbylých podmínek pak pouze konstatoval, že naplněny nebyly, aniž by své hodnocení blíže odůvodnil. Proto se také Nejvyšší správní soud dále zaměří především na posouzení splnění uvedených tří podmínek, jež bylo blíže rozvedeno jak v napadeném rozsudku, tak v kasační stížnosti; přitom třetí podmínce se bude zdejší soud věnovat v rámci širší úvahy o čtvrté podmínce, a to pro jejich úzkou souvislost v daném případě.

[9] Při hodnocení existence zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. vycházel krajský soud ze starší judikatury Nejvyššího správního soudu, reprezentované rozsudkem ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, podle níž musí zásah spočívat jediné v aktivním konání a musí z něj pro jeho adresáty vyplývat povinnost něco dát, konat, nekonat či strpět. Vzhledem k tomu, že strážníci se sami na vyklízení nijak nepodíleli, ale pouze mu byli přítomni, a nevydávali ani žádné pokyny, dovedl krajský soud, že k žádnému zásahu nedošlo. Krajský soud se však v právě předestřené úvaze dopustil několika pochybení. Předně je třeba, ve shodě se stěžovateli, vyvrátit jeho hlavní argument ohledně nemožnosti pasivního zásahu „nekonáním“. Takto sice vyznívala dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu, nicméně ta již byla překonána, a to usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, podle něhož v případě zásahů „[n]emusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“ Citovaný názor byl pak potvrzen v následných rozhodnutích zdejšího soudu, kupříkladu v rozsudcích ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, publ. pod č. 2386/2011 Sb. NSS, ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 - 326, publ. pod č. 2458/2012 Sb. NSS, či v usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, na které odkazovali i stěžovatelé. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že uvedené stanovisko se vztahuje k vymezení zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. obecně, nikoliv jen k některým konkrétním případům zásahu, jež byly řešeny v citovaných rozhodnutích (neprovedení katastrálního zápisu práva k nemovitosti záznamem nebo poznámkou, konkludentní vydání nezákonného souhlasu dle stavebního zákona), jak naznačuje žalovaný. Proto je závěr o možnosti existence zásahu spočívajícího v nekonání plně aplikovatelný i v nyní posuzovaném případě. To samo o sobě však ještě neznamená, že v dané věci k zásahu skutečně došlo.

[10] Jak opakovaně potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, zákon sám neobsahuje definici zásahu a zásah vymezuje velmi obecně a široce (např. rozsudky ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, či ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 Aps 2/2011 - 53, a další). Přesná definice ostatně ani není možná, neboť pod tento pojem lze řadit široké spektrum úkonů (v širším slova smyslu) správních orgánů dotýkajících se právní sféry jednotlivců. Toto spektrum bylo ještě rozšířeno právě shora citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, překonávajícím původní judikatorní názor považující za zásah pouze aktivní úkony správního orgánu, které mají vůči jednotlivci donucující povahu (srov. také výše citovaný rozsudek č. j. 5 Aps 4/2011 - 326). Podle názoru rozšířeného senátu naopak „zásahová žaloba [oproti žalobě

proti rozhodnutí] *chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení.*“ Touto žalobou se tedy lze domáhat ochrany proti všem popsaným aktům či úkonům veřejné správy (tj. zasahujícím právní sféru jednotlivce a nikoliv procesním úkonům bez donucovací povahy zajišťujícím pouze průběh řízení), pokud proti nim nelze brojit žalobou proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.) či nečinnostní žalobou (§ 79 a násl. s. ř. s.). Takové široké pojetí zásahu je přitom velmi důležité pro dosažení co nejvyšší úrovně ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivců a pro zamezení výskytu případů, kdy se veřejná moc ocitá v rozporu se zákonem na úkor jednotlivce, aniž by se tento mohl účinně bránit. V minulosti tak již Nejvyšší správní soud shledal, že zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. může být kupříkladu zahájení a provádění daňové kontroly (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS), místní šetření (rozsudek ze dne 20. 8. 2008, č. j. 1 Aps 1/2008 - 59), předběžné šetření podle zákona o ochraně hospodářské soutěže (výše citovaný rozsudek č. j. 5 Aps 4/2011 - 326), ale také provedení změny původně přiděleného rodného čísla (rozsudek ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Aps 4/2007 - 65), odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele k pokynu strážníka obecní policie, pokud vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích (rozsudek ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publ. pod č. 932/2006 Sb. NSS), či zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě (rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, publ. pod č. 623/2005 Sb. NSS).

[11] V nyní posuzovaném případě stěžovatelé spatřují nezákonný zásah v jednání strážníků při svépomocném vyklizení předzahrádky ze strany žalovaného, konkrétně zejména v jejich (aktivním) jednání *ultra vires*, způsobeném tím, že ze své veřejnoprávní pozice byli přítomni vyklizení a dozorovali jej, přestože se jednalo o soukromoprávní úkon žalovaného (zřizovatele městské policie), tedy jejich přítomnost na místě působila jako latentní pohružka využití veřejnoprávních donucovacích prostředků pro případ odporu stěžovatelů proti vyklizení a vedla k tomu, že stěžovatelé naopak násilné jednání žalovaného strpěli; došlo tedy ke zneužití veřejnoprávního postavení městské policie. Dále pak stěžovatelé spatřovali zásah žalovaného i v pasivním jednání strážníků, kdy strážníci nezasáhli proti nezákonnému vyklizení zakládajícímu minimálně přestupek (ne-li trestný čin) ve prospěch stěžovatelů, čímž porušili svou povinnost iniciativy stanovenou v § 7 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, (dále jen „zákon o obecní policii“). Takto vyznívala jak žaloba, tak replika stěžovatelů k vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 21. 8. 2012, i kasační stížnost; žalobní petit pak zněl na vyslovení nezákonnosti „*zásahu provedeného žalobcem při vyklizení předzahrádky Fresh Pizzeria ...*“. Naopak krajský soud posuzoval jako namítaný zásah přítomnost strážníků na místě bez dalšího, tj. bez zohlednění toho, že tato přítomnost podle stěžovatelů sloužila jako latentní hrozba a zároveň svou pasivitou porušovala povinnosti strážníků podle zákona o obecní policii. A právě v tom spočívá další pochybení krajského soudu při posuzování naplnění podmínky existence zásahu, neboť krajský soud jako zásah v daném případě nezkoumal přesně to jednání, jež jako zásah namítali stěžovatelé (a stejně tak se mylí i žalovaný, který ve svém vyjádření ke kasační stížnosti naznačoval, že stěžovatelé před krajským soudem brojili proti zásahu vyklizením). Přitom však toto pochybení krajského soudu nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, jelikož z odůvodnění rozsudku implicitně bezpochyby vyplývá, že přítomnost strážníků na místě podle názoru krajského soudu spadala pod plnění zákonných úkolů městské policie (dohled nad dodržováním veřejného pořádku) a ani z jiného důvodu nebyla rozporná se zákonem. Je zde tak klíčová otázka právního posouzení přítomnosti strážníků při vyklizení jako souladné, či rozporné se zákonem; respektive právního posouzení toho, zda skutečně došlo k zásahu žalovaného (jednáním městské policie při vyklizení), jak jej namítají stěžovatelé.

[12] Při hledání odpovědi na tuto klíčovou otázku považuje Nejvyšší správní soud za potřebné krátce se věnovat postavení a povaze žalovaného i městské policie. Žalovaný je obcí, a tedy veřejnoprávní korporací – právnickou osobou veřejného práva, které je právním řádem svěřeno zajišťování veřejných úkolů (výkon veřejné správy). Nehledě na své veřejnoprávní poslání je však obec opatřena také subjektivitou ve sféře soukromého práva, jak plyne z § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“ či „o. z.“). Slovy komentářové literatury „[o]bec jako veřejnoprávní korporace vystupuje ve dvojím postavení – jako subjekt veřejné moci vykonávající veřejnou moc (projevující se např. ve vydávání obecně závazných vyhlášek, v nichž se jejich adresátům jednostranně ukládají povinnosti, či v činnosti obcí zřízené obecní policie, která za použití zákonem stanovených pravomocí zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku) a současně jako právní subjekt vstupující do vztahů soukromého práva, v nichž má s jinými právními či fyzickými osobami rovné postavení (viz zejména § 2 odst. 2 [o. z.], podle kterého mají v občanskoprávních vztazích jejich účastníci rovné postavení). (...) Toto dvojí postavení obce je třeba rozlišovat, a to jak z hlediska podmínek výkonu pravomocí obce jako subjektu vykonávajícího veřejnou moc a subjektu vstupujícího do soukromoprávních vztahů, tak z hlediska právní odpovědnosti za případná protiprávní jednání. Vystupuje-li obec jako subjekt veřejné moci, vztahují se na ni základní pravidla pro výkon veřejné moci obsažená v Ústavě a Listině základních práv a svobod, tzn. že státní (veřejnou) moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (...). Naproti tomu vstupuje-li obec do právních vztahů soukromého práva (občanského, obchodního, pracovního), vystupuje zásadně stejně jako kterýkoliv jiný subjekt těchto vztahů (...). Při nakládání s majetkem a vlastními finančními prostředky má tak obec zásadně stejné postavení jako kterýkoliv jiný vlastník. To vyplývá i z čl. 11 odst. 1 [Listiny základních práv a svobod], podle kterého má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu.“ (Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 14–15; stejný názor je citován i v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011, sp.zn. 33 Cdo 4988/2009, dostupném na www.nsoud.cz). Tak i žalovaný, tedy obec, se při výkonu svého vlastnického práva, a to i vlastnického práva k pozemku pod vyklizenou předzahrádkou stěžovatelů, nachází v soukromoprávním postavení, v postavení v zásadě totožném jako všichni ostatní vlastníci, osoby soukromého práva – včetně stěžovatelů, v postavení oproštěném od jinak běžných veřejnoprávních pravomocí žalovaného. Totéž pak platí i pro ochranu vlastnického práva žalovaného, k níž lze využít všechny prostředky dostupné všem ostatním vlastníkům; přitom mezi takové prostředky spadá i svépomoc podle § 6 občanského zákoníku, byť tohoto prostředku lze využít toliko v krajních případech předvídaných v uvedeném ustanovení.

[13] Co se pak týče postavení a povahy obecní policie, ve městech označované jako městská policie, ta je orgánem obce, o jehož zřízení i zrušení rozhoduje zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou (§ 1 odst. 1 zákona o obecní policii; § 35a odst. 2 a § 84 odst. 2 písm. o) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích [obecní zřízení]). Jejím posláním je zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku nacházejících se v působnosti obce a dále plnění jiných úkolů v souladu se zákonem (§ 1 odst. 2 zákona o obecní policii); konkrétní věcný rozsah úkolů obecní policie je pak taxativně vyjmenován v § 2 zákona o obecní policii a řadí se do něj například přispívání k ochraně a bezpečnosti osob a majetku, dohled nad dodržováním pravidel občanského soužití či dohled nad dodržováním obecně závazných vyhlášek a nařízení obce. Obecní policie tak patří mezi veřejné ozbrojené sbory, zřizované k veřejnoprávním účelům, a její případné využití, bez zákonného podkladu, pro čistě soukromoprávní aktivity nemající veřejnoprávní dosah je v rozporu se zákonem, ba i s ústavním pořádkem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [dále také jen „Listina“]).

[14] V nyní posuzovaném případě není sporu o tom, že vyklizení předzahrádky pizzerie stěžovatelů dne 1. 8. 2012 byli přítomni čtyři strážníci městské policie, na samotném vyklizení se ovšem svým jednáním přímo, fyzicky, nepodíleli. Podle žalovaného i podle krajského soudu strážníci na místě pouze plnili své zákonné úkoly, totiž dohlíželi nad veřejným pořádkem.

Takovému názoru však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Strážníci od samého začátku vyklízečích prací, tj. zhruba od šesté hodiny ráno, až do konce celý proces sledovali, ba dokonce o průběhu vyklizení pořizovali audiovizuální záznam, který byl posléze žalovaným poskytnut i soudu. Z tohoto záznamu i z dalších zvukových i obrazových materiálů předložených stranami v řízení před krajským soudem je zcela zřejmé, že strážníci se na místě nenacházeli za účelem dohledu nad veřejným pořádkem, nýbrž spíše za účelem dohledu nad samotným vyklizením, a tato jejich účast na vyklizení mohla být skutečně ze strany stěžovatelů vnímána jako snaha o odstrašení stěžovatelů od případného kladení odporu během vyklizení. Nelze přitom tvrdit ani to, že strážníci jen dbali na dodržování veřejného pořádku při vyklizení, protože v daném případě žalovaný opakovaně uvádí, že on sám postupoval svépomocně, jak je předvídáno v § 6 občanského zákoníku („*Jestliže hrozí neoprávněný zásah do práva bezprostředně, může ten, kdo je takto obrožen, přiměřeným způsobem zásah sám odvrátit.*“). Svépomoc ovšem ze své podstaty vylučuje jakékoli souběžné působení veřejné moci, ba vůbec její přítomnost, jelikož ke svépomoci lze přistoupit právě jen za předpokladu, že nelze zjednat nápravu, respektive odvrátit hrozící bezprostřední zásah do práva, za pomoci moci veřejné; jinak se jedná o nezákonnou svépomoc ofenzivní (srov. také Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 98). Tvrzení, že strážníci dohlíželi na dodržování veřejného pořádku při svépomocném vyklizení, by tak nebylo možno označit jinak než jako právní oxymoron. Jakákoli pasivní přítomnost strážníků při svépomocném jednání je zkrátka pojmově vyloučena.

[15] Je zapotřebí zdůraznit, že podle Nejvyššího správního soudu není vyloučena přítomnost či asistence strážníků obecní policie při jakémkoli vyklizení, ale právě při svépomocném vyklizení. Jinak by tomu mohlo být například v případě vyklizení cestou využití § 5 občanského zákoníku, podle něhož se lze při zřejmém zásahu do pokojného stavu domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy, který může předběžně zásah zakázat nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav; tím není dotčeno právo domáhat se ochrany u soudu. Při vyklizení jako aktu veřejné moci prováděnému na ochranu pokojného stavu by tedy účast obecní policie byla pochopitelná, případně i očekávatelná, a rozhodně bez dalšího nikoliv nezákonná. V nyní posuzované věci však nedošlo k aplikaci § 5 o. z., při níž by obec vystupovala ze své vrchnostenské pozice za účelem nastolení pokojného stavu, nýbrž k aplikaci § 6 o. z., opravňujícího soukromý subjekt ke svépomoci. Nejvyšší správní soud přitom shledává nadbytečným posuzovat, zda obcí užitá svépomoc byla v souladu s občanskoprávními předpisy či nikoliv, neboť pro konstatování nezákonnosti zásahu postačuje vyřešit otázku, zda je obec oprávněna využít obecní policie, pokud postupuje svépomocně v soukromoprávním vztahu, ať už tato svépomoc je realizována v mezích § 6 o. z., či nikoliv.

[16] Z výše uvedeného tak vyplývá, že strážníci nemohli na místě pouze pasivně dohlížet nad veřejným pořádkem (při svépomocném vyklizení), jak uváděl žalovaný. Strážníci naopak na místě dohlíželi na průběh výlučně soukromoprávního jednání, a to svépomocného jednání ve smyslu § 6 o. z., které ze své podstaty vylučuje přítomnost – jakož i vůbec dostupnost - veřejné moci. Obecní policie tedy vystupovala na ochranu a ve prospěch primárně soukromoprávních zájmů, což se přičí jejímu veřejnoprávnímu poslání. Takový postup obecní policie může být v konkrétním případě hodnocen jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. V nyní posuzované věci pak strážníci vystupovali konkrétně na ochranu zájmů svého zřizovatele. Lze tak tvrdit, že žalovaný jako veřejnoprávní korporace zneužil své dvojí subjektivity – v právu veřejném i v právu soukromém, neboť použil „svou“ městskou policii, tedy jím zřízený veřejný ozbrojený sbor, ke svým soukromoprávním aktivitám; *de facto* si z ní učinil soukromou bezpečnostní službu, avšak stále vybavenou její veřejnoprávní autoritou a pravomocemi, k vymožení svých soukromých zájmů. Jinak řečeno, žalovaný v horizontálním právním vztahu při soukromoprávní ochraně svého vlastnického práva formou svépomoci podle § 6 o. z.

nerespektoval základní zásadu rovnosti a stejného postavení účastníků vztahu, a naopak se povýšil do svého vertikálního postavení, neboť k prosazení svého soukromoprávního jednání využil svých vrchnostenských atributů. Byl tak porušen jeden z fundamentálních principů právního státu, totiž princip vázanosti veřejné moci zákonem, podle něž lze veřejnou moc uplatňovat jen v případech a v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

[17] Z uvedených dvou důvodů tak přítomnost strážníků městské policie na místě, respektive jejich dozorování vyklizení jako úkonu žalovaného, skutečně nelze hodnotit jinak než jako jednání *ultra vires*. Je vhodné poznamenat, že „[k] jednání *ultra vires* může dojít (...) i v materiálním smyslu, kdy orgán veřejné moci zneužije své kompetence, resp. vyloží je způsobem, který neobstojí z pohledu ústavně konformního výkladu ustanovení, jež mu příslušnou kompetenci poskytuje. Jinými slovy jde o výkon moci v zákonem svěřené oblasti buď cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, nebo cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak přiblížení k nerelevantním úvahám. Takové jednání může ústít v zásah do základních práv.“ (Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 88, bod 37). Žalovaný se snad snažil vzbudit dojem, že strážníci na místě vyklizení zabezpečovali místní záležitosti veřejného pořádku, avšak fakticky tomu tak nebylo, jelikož strážníci měli na místě zabezpečit toliko pokojný a nenásilný průběh vyklizení jako soukromoprávního aktu žalovaného (viz bod [14]). Jejich jednáním zdánlivě souladným se základním posláním obecní policie nebyly sledovány právem aprobované veřejnoprávní účely, nýbrž pouze soukromoprávní zájmy žalovaného. Došlo tudíž k jednání *ultra vires* veřejnoprávní korporace a jejího orgánu. Pro úplnost lze poznamenat, že rovněž pořizování audiovizuálního záznamu o průběhu vyklizení bylo rozporné se zákonem, neboť pro takovýto postup nebyly splněny podmínky § 24b zákona o obecní policii.

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v posuzovaném případě skutečně došlo k nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., jak tvrdí stěžovatelé. Strážníci městské policie se sice na vyklizení fyzicky nepodíleli, z informací obsažených v soudním spise je však nepochybné, že zaštitovali jeho provedení, a to nejspíše i za účelem odrazení stěžovatelů od případného kladení odporu proti vyklizení. Z informací o průběhu vyklizení i z logiky věci (žalovaný je zřizovatelem městské policie) je zřejmé, že strážníci městské policie na místě působili z popudu žalovaného. Takové jednání žalovaného (městské policie) bylo rozporné se zákonem, a to v neprospěch stěžovatelů, tedy způsobil zasáhnout jejich právní sféru (vůči stěžovatelům byla fakticky žalovaným užitá veřejná moc tam, kde bylo místo pouze pro „moc“ soukromou, a proto stěžovatelé strpěli podle svého názoru nezákonné soukromoprávní jednání žalovaného), zároveň se nejednalo o úkon zajišťující průběh řízení (žádné řízení vůbec neprobíhalo) a toto jednání nelze napadnout ani žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., ani žalobou nečinností podle § 79 a násl. s. ř. s. Byly tedy naplněny třetí i čtvrtá z pěti nezbytných podmínek pro úspěšné uplatnění zásahové žaloby (existence nezákonného zásahu). Nejvyšší správní soud podotýká, že s ohledem na právě uvedený závěr již dále neposuzoval, zda existence nezákonného zásahu byla v předmětném případě dána i případným porušením povinnosti iniciativy strážníků podle § 7 zákona o obecní policii. Shora shledaný zásah – popírající princip vázanosti výkonu veřejné moci zákonem – totiž dosahuje mnohem větší závažnosti než případný zásah spočívající v pasivitě strážníků přítomných vyklizení, kterýžto je tak vlastně „přebit“ shora shledaným zásahem. Nadto lze tvrdit, že druhý namítaný zásah je vlastně již zahrnut či pohlcen v zásahu výše shledaném – pokud se totiž strážníci vyklizení účastnili za účelem prosazení a ochrany soukromoprávních zájmů žalovaného, a tedy nepochybně i na pokyn žalovaného, těžko od nich bylo možné očekávat, že by zasáhli proti samotnému vyklizení jako rozpornému se zákonem, tedy v neprospěch žalovaného. Jinak řečeno, zásah žalovaného, který zneužil městskou policii k zaštitění svých soukromoprávních aktivit, již předurčil skutečnost, že strážníci

přítomní vyklizení nezasáhli proti tomuto jednání žalovaného v zájmu stěžovatelů, byť by i taková povinnost k zásahu vyplývala z § 7 zákona o obecní policii.

[19] Dále tak Nejvyšší správní soud přikročil k posouzení naplnění druhé z podmínek úspěšnosti zásahové žaloby, tj. zkrácení stěžovatelů na jejich veřejných subjektivních právech daným zásahem, jež v řízení před krajským soudem bylo rovněž hodnoceno negativně. Nejvyšší správní soud přitom již zde upozorňuje, že ve své úvaze ohledně veřejných subjektivních práv dotčených shora identifikovaným zásahem nepřihlížel k odlišnostem v právním postavení stěžovatelů, přestože tyto odlišnosti mohou mít vliv na jejich aktivní legitimaci v daném řízení (splnění pětice nezbytných podmínek pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s.). Tyto odlišnosti totiž nebyly vzaty v úvahu ani krajským soudem v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud tedy pro účely svého aktuálního rozsudku mezi stěžovateli v tomto smyslu nerozlišoval a ponechal případně až na krajském soudu, aby zvážil otázku rozdílného právního postavení obou stěžovatelů a její případný dopad na hodnocení jejich aktivní legitimace.

[20] Ani veřejná subjektivní práva nejsou, podobně jako pojem „zásah“, definována samotným soudním řádem správním (ani jiným právním předpisem), přestože právě k jejich ochraně bylo správní soudnictví zřízeno (srov. § 2 s. ř. s.). Podle doktrinárního vymezení, respektovaného rovněž judikaturou (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 3. 11. 2005, č. j. 2 Aps 2/2005 - 43, publ. pod č. 1379/2007 Sb. NSS), „[v]eřejná subjektivní práva jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu je lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahu do svobody osob, dále práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a práva podílet se na správě věcí veřejných.“ (Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 3). K uvedenému vymezení je záhodno dodat dvě poznámky. Zaprvé je třeba upozornit, že přestože každému subjektivnímu veřejnému právu (zpravidla) odpovídá určitá povinnost veřejné moci, naopak toto tvrzení neplatí, tj. ne každá povinnost orgánu veřejné moci má svůj odraz v určitém veřejném subjektivním právu jednotlivce (srov. výše citovaný komentář k soudnímu řádu správnímu, s. 4; či např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, publ. pod č. 905/2006 Sb. NSS). Zadruhé je pak nutné rozlišovat mezi subjektivními právy veřejnými a soukromými, přičemž ta prvá se vyskytují ve vrchnostenských (vertikálních) právních vztazích nositele veřejné moci a jednotlivce, zatímco ta druhá jsou typická pro horizontální právní vztahy zmíněných subjektů. Tak i v kasační stížnosti napadeném rozsudku dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatelé nemohli být zkráceni na svých subjektivních právech veřejných, nýbrž vyklizením věci mohla být zasažena toliko jejich práva soukromá; stejného názoru byl i žalovaný. Nejvyšší správní soud nicméně ani tomuto závěru krajského soudu nemohl přisvědčit. Krajský soud totiž hodnotil otázku zkrácení subjektivních veřejných práv stěžovatelů samotným vyklizením, tedy soukromoprávním aktem žalovaného; avšak zásah namítaný a spatřovaný stěžovateli výslovně nespočíval ve vyklizení samém, nýbrž v účasti (dozoru, asistenci) strážníků městské policie při něm. A tak přestože s krajským soudem lze souhlasit v tom, že vlastním vyklizením předzahrádky pizzerie skutečně nemohla být dotčena veřejná subjektivní práva stěžovatelů, je toto zjištění z hlediska posuzování zásahové žaloby stěžovatelů irelevantní.

[21] Zásadní otázkou, nezbytnou pro zhodnocení naplnění či nenaplnění druhé podmínky úspěšného uplatnění zásahové žaloby, naopak je, zda stěžovatelé byli zkráceni na nějakém svém veřejném subjektivním právu shora popsáním nezákonným zásahem žalovaného, tj. jednáním městské policie v podobě dozoru provádění výlučně soukromoprávního úkonu žalovaného (svépomocného vyklizení). Stěžovatelé sami v tomto ohledu namítají, že vzhledem k tomu, že městská policie v daném případě působila v čistě soukromoprávním zájmu svého zřizovatele a že navíc přítomní strážníci na místě nezasáhli ve prospěch stěžovatelů v souladu se zákonem

o obecní policii, došlo k porušení jejich veřejného subjektivního práva na ochranu poskytnutou městskou policií jako veřejným sborem. Stěžovatelé navíc strpěli samotné vyklizení, které podle nich bylo prováděno nezákonně, právě proto, že na místě byli přítomni strážníci městské policie (vybavení „veřejnoprávními atributy“). Nejvyšší správní soud po zvážení věci skutečně musel přitakat stěžovatelům, že byli zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, jak bude rozvedeno dále. Již na tomto místě však podotýká, že k dotčení práv stěžovatelů došlo nezákonným zásahem žalovaného, jak byl shledán výše (bod [18]); naopak vzhledem k tomu, že shora bylo konstatováno a vysvětleno, že se soud nezabýval otázkou existence zásahu spočívajícího v samotném porušení základních povinností strážníků podle zákona o obecní policii (povinnosti iniciativy), nebyla nyní hodnocena ani otázka možného zkrácení stěžovatelů na jejich veřejných subjektivních právech právě tímto namítaným zásahem.

[22] Nejvyšší správní soud shora dospěl k závěru, že žalovaný porušil čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) tím, že využil městskou policii pro ochranu a prosazení svého soukromoprávního jednání prováděného vůči stěžovatelům. Zmíněný čl. 2 odst. 2 Listiny přitom zakotvuje nejen strukturální princip, tj. princip vázanosti veřejné moci zákonem, ale odráží rovněž subjektivní právo jednotlivce, a to právo na všeobecnou ochranu jeho svobodné sféry, jak je opakovaně potvrzováno judikaturou zdejšího soudu, navazující na judikaturu Ústavního soudu (srov. např. výše citovaný rozsudek č. j. 5 Aps 4/2011 - 326, či rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007 - 91, publ. pod. č. 2199/2011 Sb. NSS). Podle názoru Ústavního soudu „[se jedná] o ‘sběrnou’ či generální klauzuli, která logicky reaguje na nemožnost předvídat při formulování základních práv všechny v budoucnu se vyskytující zásahy do svobodného prostoru osoby“ (nálezn ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Zdejší soud pak v citovaném rozsudku č. j. 5 Aps 4/2011 - 326 zdůraznil, že uvedené právo na všeobecnou ochranu své svobodné sféry nenáleží pouze osobám fyzickým, ale i právnickým: „Sféra osobní svobody je odvozena z principu, že státní moc lze uplatňovat jen na základě zákona, za podmínek zákonem stanovených a v mezích zákona. Proto je z povahy věci zaručena všem jednotlivcům, neboť platí, že státní moc nelze uplatňovat bez zákonného podkladu (svévolně) vůči fyzickým ani právnickým osobám (...).“

[23] Právě uvedené závěry jsou klíčové i pro posuzovaný případ stěžovatelů. Žalovaný totiž vůči nim uplatnil veřejnou moc (záštitu městskou policií) ve své soukromoprávní záležitosti, kde za dané situace pro ingerenci veřejné moci nebyl zákonný podklad; a tím pak ovlivnil jak právní postavení stěžovatelů v daném soukromoprávním vztahu se žalovaným, v němž se najednou objevily vrchnostenské prvky a postavení obou stran se stalo nerovným, tak jejich právní chování, neboť stěžovatelé podle svého tvrzení proti jednání žalovaného, byť jej považovali za nezákonné, na místě fyzicky nezasáhli a nebránili se mu právě kvůli novému výskytu veřejnoprávních (vrchnostenských) prvků v daném vztahu (dozor městské policie při vyklizení). Zde lze rovněž připomenout shora zmíněný rozsudek č. j. 2 Aps 3/2007 - 91, v němž sice byla řešena jiná právní situace, nicméně některé závěry soudu jsou využitelné i pro nyní projednávanou věc. Soud se zabýval otázkou zásahu v podobě pokynu správce daně k osobní účasti jednatele společnosti při ústním jednání v daňovém řízení, přičemž uvedl mj.: „Charakter tohoto úkonu netkví v pouhém sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, neboť jeho obsah je natolik spojen s negativními důsledky [tj. možností předvedení prostřednictvím příslušných orgánů Policie ČR], které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, že již tuto situaci lze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby. Dá se předpokládat, že daňový subjekt je do té míry ovlivněn snahou předejít možnému předvedení prostřednictvím příslušných orgánů Policie ČR, že rozhodnutí dostavit se k jednání v daňovém řízení nelze považovat za projev svobodné vůle, nýbrž za způsob neformálního donucení.“ (důraz doplněn NSS). Podobně i v nyní řešeném případě působila přítomnost (dozor) městské policie při vyklizení na stěžovatele jako určité neformální donucení, a to donucení k tomu, aby celé „svěpomocné“ vyklizení ze strany žalovaného strpěli. Žalovaný zneužil svého dvojího postavení – ve veřejnoprávních vztazích a v soukromoprávních vztazích – a stěžovatelé

tím byli postiženi. Proto nelze dospět k jinému závěru, než že došlo k jejich zkrácení na subjektivních veřejných právech, a to konkrétně jejich právu na všeobecnou ochranu jejich svobodné sféry. Do něj je přitom nutno zahrnout i právo na to, aby vůči stěžovatelům veřejná moc v soukromoprávním vztahu nevyužívala svých vrchnostenských oprávnění či aby se vůči nim v soukromoprávním vztahu sama nepovyšovala do vrchnostenského postavení (jedná se vlastně o právo na rovné postavení účastníků v soukromoprávních vztazích).

[24] Nad rámec shora uvedeného pak Nejvyšší správní soud nemůže zdůraznit, že takovým neústavním výkonem, respektive zneužitím veřejné moci, k jakému došlo v nyní posuzovaném případě, je podstatně narušována důvěra občanů, respektive jednotlivců, ve veřejnou moc, která by jim naopak v souladu s § 2 odst. 3 Ústavy ČR měla sloužit.

[25] Nezbyvá tak než uzavřít, že krajský soud v napadeném rozhodnutí nesprávně posoudil jak otázku existence nezákonného zásahu, tak otázku zkrácení stěžovatelů na jejich veřejných subjektivních právech namítaným zásahem. Obec nesmí využít obecní policie, zřízené k veřejnoprávním účelům, k prosazení svých soukromoprávních zájmů na úkor jiného soukromého subjektu, neboť takovýto postup je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny). Využití přítomnosti obecní policie při svépomocném vyklizení nájemce z nemovitosti vlastněné obcí je nezákonným zásahem obce ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Tímto nezákonným zásahem je nájemce zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na všeobecnou ochranu jeho svobodné sféry, zahrnujícím mimo jiné právo na to, aby veřejná moc vůči jednotlivci v soukromoprávním vztahu nevyužívala svých mocenských atributů.

[26] S ohledem na právě uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V tomto řízení bude krajský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v nynějším rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tj. shora odůvodněným závěrem o tom, že v posuzované věci došlo ke zkrácení stěžovatelů na jejich veřejných subjektivních právech nezákonným zásahem žalovaného, který není rozhodnutím, tedy k naplnění druhé, třetí i čtvrté podmínky pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. V dalším řízení proto na krajském soudu bude, aby posoudil splnění zbylých dvou podmínek, tj. podmínky první a páté (viz bod [8]). Nejvyšší správní soud zde opětovně připomíná, že si je vědom toho, že krajský soud v napadeném rozsudku neshledal naplnění ani jedné z pěti nutných podmínek; nicméně zároveň je třeba zdůraznit, že fakticky krajský soud posuzoval přítomnost pouze druhé, třetí a čtvrté podmínky, zatímco ohledně první a páté podmínky pouze bez bližšího vysvětlení konstatoval jejich nenaplnění. V dalším řízení proto krajský soud bude muset řádně posoudit i naplnění předmětných dvou podmínek, a to i v návaznosti na názory Nejvyššího správního soudu shora vyjádřené v rámci úvahy o splnění druhé až čtvrté podmínky. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že nezákonným zásahem v dané věci shledal jednání městské policie, která vyklizení předzahrádky dozorovala a jej zaštitovala, a tak se angažovala ve výsostně soukromoprávní záležitosti, a zároveň (a to zejména) jednání samotného žalovaného, který tímto způsobem městskou policii jako svůj orgán zneužil, aby snáze prosadil své soukromoprávní zájmy v soukromoprávním vztahu se stěžovateli. Zdejší soud se naopak nezabýval tím, zda i pasivita strážníků městské policie, která podle stěžovatelů byla v rozporu se zákonnou povinností iniciativy strážníků, mohla samostatně představovat nezákonný zásah žalovaného (viz bod [18] *in fine*). Konečně pak Nejvyšší správní soud podotýká, že přestože v jeho rozhodnutí nejsou akcentovány rozdíly v právním postavení obou stěžovatelů v dané věci (srov. bod [19]), krajský soud se v dalším řízení bude muset zabývat otázkou aktivní legitimace zvláště u obou stěžovatelů, neboť jejich právní postavení – konkrétně jejich vztah k provozu pizzerie a její předzahrádky - není totožné (viz bod [1] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud tuto otázku

doposud ponechal stranou a ve své úvaze popsané výše chápal oba stěžovatele v zásadě jako jednoho, respektive ignoroval možné rozdíly v jejich právním postavení v tomto smyslu. Jednotlivé podmínky aktivní věcné legitimace podle § 82 a násl. s. ř. s., tedy splnění podmínek pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s., tudíž budou muset být zhodnoceny ve vztahu ke každému stěžovateli zvlášť v dalším řízení před krajským soudem.

[27] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první *in fine* s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. března 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu