

Usnesení

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D. a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **Mgr. Ing. R. S.a, LL.M.**

proti

žalovanému:

Magistrát města Hradec Králové

sídlem Československé armády 408, 502 00 Hradec Králové

o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v zadržení průkazu rybářské stráže č. 146 09 pro revíry č. 451 003, ČRS MO Chlumec nad Cidlinou a rybochovná zařízení Rybářského klubu České republiky, z. s.,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se po právní moci tohoto usnesení vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 5. 3. 2021 domáhal deklarace nezákonnosti zásahu žalovaného vůči své osobě spočívajícího v nezákonném zadržení průkazu rybářské stráže č. X pro revíry č. 451 003 ČRS MO Chlumec nad Cidlinou a rybochovná zařízení Rybářského klubu České republiky, z. s. Dále se žalobce domáhal odstranění nastoleného závadného stavu, a totiž, aby bylo žalovanému příkázáno vrátit žalobci nezákonně zadržený průkaz rybářské stráže specifikovaný shora.
2. Žalobce uvedl, že jej Městský úřad Bydžov dne 16. 2. 2011, pod č. j. V 690/2011, ustanovil do funkce rybářské stráže pro revír č. 251008001 Štít uživatele Rybářství Chlumec nad Cidlinou, a. s. pod služebním číslem X a žalobci byly vydány 2 průkazy rybářské stráže a 1 kus služebního odznaku. Dne 23. 1. 2021 obdržel žalobce bez jakékoli předchozí výzvy nebo upozornění přípis Magistrátu města Hradec Králové (žalovaného) ze dne 7. 1. 2021, č. j. MMHK/195712/2020/ŽP/Kov, kterým žalovaný na základě návrhu Rybářství Chlumec nad Cidlinou, a. s. zrušil ustanovení žalobce rybářskou stráží a zároveň udělil žalobci pokyn, aby neprodleně odevzdal služební odznak a průkaz rybářské stráže (dále jen „Přípis“ či „Přípis žalovaného“).
3. Dne 25. 1. 2021 žalovaný při osobním setkání se žalobcem zadržel průkaz rybářské stráže č. X pro revíry č. 451 003 MO Chlumec nad Cidlinou a všechna rybochovná zařízení Rybářského klubu České republiky, z. s.

4. Žalobce dne 26. 1. 2021 odpověděl na Přípis žalovaného formou dopisu (tento je označen jako „Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu o zrušení ustanovení rybářské stráže č. j. MMHK/195712/2020/ŽP/Kov“), dále žalobce dne 1. 3. 2021 k žalovanému podal podání označené jako podnět k učinění opatření proti nečinnosti s návrhem na přijetí opatření předcházejícího škodám ve spojení s oznámením o vstupu vedlejšího účastníka řízení s výzvou k vrácení průkazu a dne 2. 3. vedlejší účastník (tak žalobce označuje Rybářský klub České republiky, z. s., se sídlem Humburky 59, 504 01 Nový Bydžov) podal předžalobní výzvu ve spojení s návrhem na vstup do správního řízení.
5. Žalobce žalobou proti nezákonnému zásahu, respektive jejími žalobními petity, jak jsou specifikovány shora, napadá podle všeho dílčí část jednání žalovaného, konkrétně pokyn k odevzdání služebního odznaku a průkazu rybářské stráže pro revír Štít č. 251 008 001, jak plyne z Přípisu žalovaného – neboť následně žalobce žalovanému odevzdal (dle svých tvrzení) svůj průkaz č. X pro **revíry č. 451 003 ČRS MO Chlumeck nad Cidlinou** a rybochovná zařízení Rybářského klubu České republiky, z. s. Výše specifikovaný rybářský průkaz je nyní (nezákonně) v dispozici žalovaného.
6. Následně však v textu žaloby uvádí, že napadá Přípis žalovaného jako celek nyní podanou zásahovou žalobou, neboť je přesvědčen, že zrušení ustanovení rybářské stráže a odebrání průkazu pro revír č. 451 003 není rozhodnutí, jde tedy o faktický úkon, který zasáhl a dále zasahuje do práv žalobce. Nadto žalobce zdůraznil, že dle § 15 písm. c), dle § 14 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 1 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rybářství“), je v jeho případě příslušným rybářským orgánem Městský úřad Nový Bydžov, nikoli Magistrát města Hradec Králové (pro realizaci žalobou napadeného jednání – vydání předmětného Přípisu).
7. V této souvislosti krajský soud uvádí, že žalobce napadá výše specifikovaný akt – Přípis žalovaného rovněž žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a to v řízení vedeném před zdejším soudem pod sp. zn. 30 A 21/2021.
8. Žalovaný se k žalobě vyjádřil dne 30. 4. 2021 s tím, že uvedl, že žaloba je dle jeho názoru nedůvodná a navrhl její zamítnutí v celém rozsahu. Dodal, že žalovaný žalobci průkaz rybářské stráže nezákonně nezadržuje a dne 25. 1. 2021 žádné osobní jednání se žalobcem nevedl. Žalovaný nadto nikdy žalobce nevyzýval k dodání rybářského průkazu č. X vydaného Městským úřadem Nový Bydžov dne 10. 8. 2016, č. j. V 16278/2016. Na základě dokumentu vydaného žalovaným dne 7. 1. 2021, pod č. j. MMHK/003226/2021 (Přípis), bylo zrušeno ustanovení žalobce jakožto rybářské stráže pro revír Štít č. 251 008 001 a žalobce byl žalovaným vyzván k odevzdání příslušného služebního odznaku a průkazu rybářské stráže. Nadto žalovaný uvedl, že předmětný Přípis byl zrušen rozhodnutím Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 21. 4. 2021, č. j. KUKHK-13639/ZP/2021. Průkaz rybářské stráže a služební odznak, které se vztahují k revíru Štít, žalobce žalovanému neodevzdal. Předmětný průkaz rybářské stráže č. X, vydaný Městským úřadem Nový Bydžov dne 10. 8. 2016, pod č. j. V 16278/2016, který je nyní uložen u žalovaného, se nevztahuje pro revír Štít č. 251 008 001. Rybářský průkaz č. X (který se reálně nachází u žalovaného) byl žalovanému předán jinou osobou a žalovaný se domníval, že se jedná o nález rybářského průkazu. Žalovaný žalobce vyzýval k vyzvednutí předmětného rybářského průkazu, což žalobce odmítá, jak plyne z jeho písemného vyjádření učiněného ve vztahu k žalovanému (žalobce požaduje, aby mu průkaz byl zaslán).

9. Krajský soud se v první řadě zabýval charakterem onoho Přípisu vydaného žalovaným, ze kterého plyne, že žalobci byla zrušena jeho dosavadní funkce výkonu rybářské stráže a dále je v této souvislosti vyzván k odevzdání patřičného průkazu rybářské stráže a služebního průkazu. Uvedený akt žalovaného je nyní před krajským soudem žalován současně jako nezákonný zásah a jako rozhodnutí správního orgánu.
10. Krajský soud již v tuto chvíli předesílá, že nevidí důvod pro umělé rozdělování správních skutečností, které z Přípisu plynou (jak by se mohlo nabízet s ohledem na petitorní žádání žalobce v nyní projednávané věci), tj. že by zrušení ustanovení rybářskou stráží projednával (z titulu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) odděleně od výzvy, která je součástí Přípisu, a která nabádá žalobce k odevzdání průkazu rybářské stráže a služebního odznaku. Výzva k odevzdání průkazu rybářské stráže a služebního průkazu je totiž povinností žalobce přímo navazující a podmíněnou skutečností, že bylo zrušeno jeho ustanovení rybářskou stráží. Dle názoru krajského soudu tedy logicky není možné dospět k závěru, že zrušení ustanovení rybářskou stráží je oddělitelné (i výrokově) od na to navazující výzvy stanovující další postup (odevzdání patřičných dokladů).
11. Nadále se tak nabízí otázka, zda onen Přípis žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. či nikoli s tím, že v druhém z výše nastíněných případů by šlo o zásah orgánu vrchnostenské veřejné správy žalovatelný právě zásahovou žalobou ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. - za splnění dalších zákonem stanovených předpokladů.
12. Ještě před zodpovězením výše položené otázky krajský soud uvádí, že je nezbytné nejprve zkoumat, zda při ustanovení do funkce veřejné stráže nebo odvolání z této funkce je rozhodováno o veřejných subjektivních právech ve smyslu § 4 s. ř. s. Pokud ano, nabízí se dále otázka, kudy vede hranice mezi rozhodnutím o delegaci státní moci na nestátní subjekt a rozhodováním o subjektivních právech vyplývajících z čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny (k tomu srov. Josef, Vedral. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo 2012. str. 54.).
13. Krajský soud se domnívá, že poměrně přiléhavým rozhodnutím Nejvyššího správního soudu týkajícím se výše nastíněných otázek, které je přiměřeně aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 – 135, které se však obsahově týká rozhodnutí rektora veřejné vysoké školy o nejmenování děkana fakulty. Nejvyšší správní soud dospěl (po velmi pečlivé a rozsáhlé argumentaci) k závěru, že uváděné rozhodnutí je rozhodnutím, u kterého převažují veřejnoprávní prvky, což z něj činí rozhodnutí soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví vydávané ve správním řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, byť současně dovodil, že právní úprava implicitně vylučuje odvolací řízení.
14. Krajský soud v tuto chvíli připomíná, že zrušení ustanovení rybářskou stráží žalobce bylo provedeno ve smyslu § 15 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství, podle odstavce 2 uváděného ustanovení byl žalobce vyzván k odevzdání patřičných dokladů, a to vše za současného vyloučení aplikace správního řádu dle § 14 odst. 8 zákona o rybářství na řízení o ustanovení a zrušení ustanovení rybářské stráže.
15. Z výše uváděného rozsudku Nejvyššího správního soudu plynou níže uvedené závěry, které se dle názoru krajského soudu dají aplikovat i na nyní posuzovanou věc, respektive obecně na zrušení ustanovení rybářské stráže, a to stran toho, že ustanovení i zrušení

ustanovení rybářské stráže jsou akty veřejnoprávní povahy, které jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví (k tomu srov. § 2 a § 4 s. ř. s.).

16. Správní soudnictví v České republice je postaveno na zásadě, že v řízení podle s. ř. s. mohou být jeho předmětem pouze určité typy právních vztahů. Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Tato základní nejobecnější charakteristika právních vztahů, na něž se vztahuje pravomoc správních soudů, je konkretizována v § 4 s. ř. s., přičemž pro danou věc má význam zejména odst. 1 písm. a) až c). Podle citovaného ustanovení soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, (...).
17. Společně uvedeným ustanovením je, že tím, proti jehož jednání se lze bránit postupem podle s. ř. s., musí být vždy „správní orgán“, tedy ve smyslu legislativní zkratky v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, anebo fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.
18. Rozpoznat, kdy procedura jmenování nebo odvolání určitého orgánu (nebo člena orgánu) v rámci určité instituce veřejného práva je procedurou veřejnoprávní, jež vyústí ve správní akt přezkoumatelný správními soudy, nelze na základě nějakého jednoduchého katalogu znaků, které taková procedura musí splňovat, nýbrž je k tomu třeba – v podmínkách právního řádu České republiky – poměrně komplexní úvahy.
19. V nyní projednávané věci přitom jde o ustanovení či zrušení ustanovení rybářskou stráží, tedy o případ delegace/pověření fyzické osoby stojící mimo strukturu veřejné správy jejím výkonem s tím, že subjektem odpovědným za takový nepřímý výkon státní správy je stát.
20. Klasickým příkladem typů vztahů mezi „služebníkem státu“ a státem - typicky vojáci či policisté a další subjekty podléhající dikci zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů - i český právní řád vytváří mezi „služebníkem státu“ a státem klasický veřejnoprávní služební poměr s veřejnoprávní metodou právní regulace těchto vztahů, tedy založený mimo jiné na tom, že služební poměr vzniká, mění se a zaniká zásadně veřejnoprávním (správním) aktem správního orgánu. Existence služebních poměrů má v podmínkách moderního právního řádu důvody zřejmě spíše tradiční, politické a emocionální a nelze ji odůvodnit silnými doktrinárními nebo systémovými argumenty. Stabilita a intenzita vzájemného svazku mezi „služebníkem státu“ a státem je totiž zásadně dosažitelná i soukromoprávní metodou právní regulace (zřejmě v kombinaci s ochrannými normami trestněprávními), tedy takovým sjednáním nebo zákonným stanovením podmínek výkonu práce a benefitů za to poskytovaných, které by odpovídaly nynějšímu obsahu služebního poměru, aniž by k tomu bylo třeba zvláštního (veřejnoprávním aktem činěného) způsobu vzniku, změny, či zániku, daného právního

poměru (k veřejnoprávní povaze služebního poměru viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97, publ. pod č. 415/2004 Sb. NSS, či usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17. 8. 2005, č. j. Konf 49/2005 - 4, oba viz www.nssoud.cz).

21. Aby akt jmenování do funkce měl veřejnoprávní povahu, musel by být jako takový zákonem výslovně nebo jinak jednoznačně určen (jako je tomu například u služebních poměrů), anebo by tato jeho povaha musela z obsahu daného právního vztahu vyplývat na základě důvodů daných zejména jeho podstatou a smyslem a účelem.
22. Aby bylo akt ustanovení či zrušení ustanovení rybářskou stráží možno řadit mezi akty veřejnoprávní, muselo by jeho podstatným obsahem být i něco jiného než jen instalace určité osoby do určité pracovní právní pozice. V nyní posuzované věci jde zároveň o delegaci výkonu vrchnostenské veřejné správy na fyzickou osobu stojící vně jejího systému.
23. Výše uvedená delegace výkonu vrchnostenské veřejné správy by měla být součástí jakéhosi systému brzd a rovnovah v rámci státu. V rámci státu jako veřejnoprávní korporace totiž některé jmenovací či instalační procedury (např. jmenování předsedy vlády prezidentem, jmenování státních zástupců ministrem spravedlnosti, jmenování členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání předsedou vlády na návrh Poslanecké sněmovny, volba veřejného ochránce práv Poslaneckou sněmovnou) jsou nepochybnou součástí systému brzd a rovnovah, jehož **smyslem a účelem je rozložení státní moci mezi více navzájem si zčásti konkurujících a zčásti spolu kooperujících aktérů, zabránit koncentraci moci v jedné ruce, zabránit jejímu zneužití, zajistit skutečně účinnou „vládu na čas“ a dosáhnout oddělení státu jako neosobní a s dlouhodobou perspektivou existující entity od konkrétních fyzických osob jako nositelů veřejné moci v určité konkrétní době.** Může se tak dít mezi aktéry náležejícími k různým státním mocím v rámci triády moci zákonodárné, výkonné a soudní, stejně jako mezi aktéry uvnitř jedné z těchto mocí. Stejně tak může systém dělby moci fungovat mezi státem v úzkém slova smyslu a územní samosprávou či jinými typy veřejnoprávní samosprávy zřízenými toliko běžnými zákony a samozřejmě i uvnitř institucionálního mechanismu územních, profesních či akademických samosprávných korporací, které mají veřejnoprávní povahu.
24. Například v případě odvolání vedoucího státního zástupce okresního, krajského a vrchního státního zastupitelství z funkce vedoucího státního zástupce ministrem spravedlnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 9 As 94/2008 - 77, publ. pod č. 1981/2010 Sb. NSS; obdobně též rozsudky téhož soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 9 As 2/2009-59, a ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 9/2009-86; všechny rozsudky dostupné na www.nssoud.cz) dospěla judikatura k závěru, že jde o akt veřejnoprávní, neboť ve vztahu ministra spravedlnosti a vedoucího státního zástupce převažují prvky veřejnoprávní a vedoucí státní zástupce má významná rozhodovací oprávnění vrchnostenské povahy. Poměr mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem se svým charakterem více blíží některému ze služebních poměrů (zde Nejvyšší správní soud argumentoval také rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pellegrin proti Francii [velký senát], č. 28541/95, § 67, ESLP 1999-VIII), podle něhož **je třeba při posuzování povahy právního poměru mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem z hlediska toho, zda má povahu soukromoprávní, anebo veřejnoprávní, zkoumat, zda tento poměr implikuje - s ohledem na povahu funkcí a odpovědností, které**

zahrnuje - přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž posláním je ochrana obecných zájmů státu.

25. Rozpoznat, zda se jedná o jmenovací akt týkající se funkce mající význam v systému brzd a rovnovah, anebo zda se o takový akt nejedná, tedy lze na základě komplexní analýzy určitých dílčích indikátorů.
26. Významným indikátorem je mocenský význam funkce, která je jmenováním obsazována, v rámci dané veřejnoprávní korporace (v tomto případě ztělesněné státem). Mocenský význam lze posoudit zejména na základě toho, jak významné pravomoci z uvedené funkce vyplývají a do jaké míry tyto pravomoci vykonává dotyčná osoba samostatně, anebo zda naopak v převážné míře musí respektovat politické či administrativní vedení nadřízenými. Pravomoci plynoucí z funkce rybářské stráže jsou shrnuty v dikci § 16 zákona o rybářství a tyto souvisejí s tím, že je pověřena (je na ni delegován výkon) výkonem vrchnostenské veřejné správy – správy donucující, mocenské, autoritativně příkazující. Význam těchto pravomocí dle názoru soudu plyne již jen ze skutečnosti, že jde o onu delegaci výkonu vrchnostenské veřejné správy ve vztahu k fyzickým či právnickým osobám soukromého práva. Zároveň jde o znak decentralizace státní moci, tj. pověření nepřímým výkonem státní správy subjekty stojícímu vně jejího systému. Rybářská stráž je tedy zcela jistě zahrnuta do systému brzd a protivah a výkon takové funkce souvisí s decentralizací státní moci.
27. Nadto je na tomto místě zapotřebí uvést, že činnost rybářské stráže, tj. její klíčová a kontrolní činnost, svým charakterem připomíná spíše policejní dohled vykonávaný příslušníky Policie ČR nebo strážníky obecní policie, tedy (průběžně vykonávanou) činnost z hlediska předmětu kontroly, času a osob, vůči kterým je zaměřena, neohraničenou, jde o namátkový pochůzkový dohled a nikoliv kontrolu zaměřenou na určitou osobu a její činnost v určitém místě a čase (z toho důvodu se na její činnost například nevztahuje zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů). V případě kontroly prováděné veřejnými strážemi jde, stejně jako v případě Policie ČR nebo obecní policie, o faktickou neformální činnost, která nepředpokládá formalizovaný výstup v podobě kontrolního protokolu. Dá se tedy tvrdit – avšak se vši opatrností – že činnost rybářské stráže (stráží obecně) připomíná jednu z činností příslušníků veřejných bezpečnostních sborů, kteří jsou bez dalšího ve služebním poměru vůči státu (k tomu srov. zákon č. 361/2003 Sb.) a u kterých není pochyb o tom, že jejich vztah ke státu je vztahem veřejnoprávním se všemi důsledky s tím spojenými.
28. Dalším významným indikátorem, zpravidla souvisejícím s předchozím, bude to, do jaké míry má daná funkce schopnost „rezistence“ vůči jiným funkcím či institucím v rámci příslušné veřejnoprávní korporace či ve vztahu k jiným veřejnoprávním korporacím, tj. do jaké míry je osoba v této funkci schopna blokovat či naopak usměrňovat vůli jiných funkcionářů či institucí a do jaké míry je naopak schopna čelit jejich blokačním či usměrňovacím snahám.
29. Nikoli podružným faktorem při takové úvaze zpravidla bude i analýza míry funkční stability předmětné funkce, zejména pak toho, zda je fyzické osobě vykonávající danou funkci zákonem zaručeno setrvání v ní po stanovenou dobu, příp. jak složité, nebo naopak jak jednoduché je ji z funkce odvolat. V předmětné věci je určitá míra stability výkonu svěřené funkce stanovena zákonem stanovenými a taxativně vypočtenými důvody pro zrušení ustanovení rybářskou stráží v § 15 zákona o rybářství

30. V této souvislosti krajský soud uvádí, že rybářská stráž vykonává svou funkci (po své instalaci do ní) samostatně v souladu se zákonem. Jistá míra stability této funkce plyne z toho, že zákon taxativně stanovuje důvody pro zánik ustanovení rybářskou stráží (k tomu srov. § 15 zákona o rybářství). Zde jsou vymezeny poměrně úzké případy, které nadto nesouvisí (respektive neměly by souviset) s výkonem funkce jako takové – pokud je vykonávána řádně a v souladu se zákonem. Pouze důvod zániku funkce v § 15 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství je důvodem diskutabilním (daným v nyní projednávané věci) a již z toho důvodu by měla jeho realizaci být propůjčena forma rozhodnutí.
31. Relativní míra stability výkonu rybářské stráže plyne i z dikce § 14 odst. 1 zákona o rybářství, dle kterého subjekt, který rybářskou stráž ustanovil či ji vede v evidenci, je oprávněn nejméně jednou za 5 let ověřovat náležitosti, na základě kterých byl souhlas udělen, včetně kvalifikačních požadavků. Ona „kontrola“ nad rybářskou stráží tak, co do pravidelnosti, spočívá pouze v hodnocení splnění (a trvání splnění) požadavků stanovených zákonem.
32. Naopak skutečnost, zda součástí okruhu úkolů vyplývajících z dané funkce je i vykonávání vrchnostenské činnosti, zejména rozhodování o právech a povinnostech osob, sama o sobě naopak není zpravidla určující pro posouzení, zda jmenovací akt do dané funkce má veřejnoprávní, anebo soukromoprávní povahu. V řadě případů totiž rozhodovací nebo jiné vrchnostenské, např. kontrolní, pravomoci jsou svěřeny osobám, jejichž vztah ke státu nebo jiné veřejnoprávní korporaci je čistě pracovněprávní, a to včetně úkonů takový pracovněprávní poměr zakládajících, měnících či ukončujících.
33. Krajský soud tedy po zohlednění všech výše uvedených znaků a s důrazem na výše uváděné rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pellegrin proti Francii [velký senát], č. 28541/95, § 67, ESLP 1999-VIII, dospívá k závěru, že ustanovení či zrušení ustanovení rybářskou stráží je aktem veřejnoprávním, který je tak přezkoumatelný ve správním soudnictví.
34. V další posloupnosti svých úvah se krajský soud zabýval otázkou, zda je tedy onen napadený akt – zrušení ustanovení rybářskou stráží ve smyslu § 15 zákona o rybářství rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. nebo tzv. reálným aktem – zásahem – ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.
35. Spíše pro zajímavost již na tomto místě krajský soud dodává, že správními soudy bylo výše analyzované rozhodnutí rektora veřejné vysoké školy o nejmenování děkanem automaticky považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.
36. Krajský soud se tak dále zabýval otázkou, zda je nyní posuzovaný Přípis rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. neboť zásahová žaloba je vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu subsidiárním žalobním typem, tj. podle této se bude postupovat až za situace, kdy přezkoumávaný akt nebude rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.
37. Dikce § 65 odst. 1 s. ř. s. upravuje pojem rozhodnutí pro účely s. ř. s. autonomně, tedy nezávisle na vydefinování pojmu rozhodnutí v jiných právních předpisech (např. v § 9 správního řádu). Podle § 65 s. ř. s. tedy může být žalován i akt, který nesplňuje definici v § 9 správního řádu, například proto, že jeho vydání nepředcházela formalizovaný postup. Autonomnost pojetí rozhodnutí v s. ř. s. opakovaně zdůrazňuje i judikatura (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48).

38. Aktuální pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. je pojetím materiálně formálním. Prvotním hlediskem je tedy to, zda určitý úkon splňuje materiální znaky rozhodnutí, zda se tedy chová jako rozhodnutí. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2020, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, musí mít onen úkon obecně povahu individuálního správního aktu. Tento úsudek je potom možné učinit bez ohledu na označení onoho úkonu. Dále platí to, co plyne ze s. ř. s., tj. autorem onoho úkonu musí být správní orgán definovaný v § 4 odst. 1 písm. s. ř. s. To je v našem případě splněno, neboť jde o akt rybářského orgánu ve smyslu zákona o rybářství. Tento orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.) a rozhodování se odehrávala v oblasti veřejné správy – k tomu již vše výše uvedené.
39. Dále platí, že onou činností musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob, eventuálně právní sféra žalobce (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42).
40. Výše nastíněná materiální kritéria jsou dle názoru krajského soudu v nyní projednávané věci bez dalšího splněna. Jakkoliv však dominuje materiální posouzení rozhodnutí, judikatura zohledňuje i určité formální aspekty (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41, bod 78).
41. Požadavek na alespoň minimální formální požadavky při kvalifikaci určitého úkonu jako rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. dává logiku, neboť v opačném případě by došlo k absolutnímu vyčerpání případů, které by jinak spadaly pod dikci § 82 a násl. s. ř. s.
42. K minimálním formálním požadavkům může patřit předepsaná, právem vyžadovaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle sestává z výroku a odůvodnění. I tento požadavek je v nyní projednávané věci splněn, avšak bez toho, aniž by se krajský soud v tuto chvíli vyjadřoval ke „kvalitě a kvantitě“ onoho odůvodnění Přípisu (k tomu srov. řízení vedené před zdejším soudem pod sp. zn. 30 A 21/2021).
43. Dále by měl zákon stanovit alespoň určitou proceduru (formalizovaný postup) vedoucí k vydání rozhodnutí. V tomto ohledu judikatura dovodila, že postačí například aplikace základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2 - § 8 správního řádu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41). Zákon o rybářství sice ve svém § 14 odst. 8 vylučuje „na řízení o ustanovení nebo zrušení ustanovení rybářské stráže“ aplikaci správního řádu, ten se ale aplikuje ve smyslu § 177 správního řádu i v nyní posuzované věci.
44. Stejně tak je dle názoru krajského soudu splněn požadavek na oznámení rozhodnutí účastníkům řízení. Přípis byl žalobci doručován a ten proti němu následně podával odvolání. A posledním z judikturně dovozených požadavků co do formálních náležitostí rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je požadavek na vedení správního spisu či alespoň nějaké dokumentace. Tento požadavek je rovněž splněn, neboť krajskému soudu byla k jeho žádosti dokumentace zaslána (byť ne v kvalitě správního spisu).
45. Nad rámec výše uvedeného krajský soud dále konstatuje, že je splněno i pomocné kritérium vymezené judikaturou a totiž hledisko efektivity ochrany (k tomu srov. rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48). Posouzení, zda jde o rozhodnutí či jiný úkon (zásah), není samoúčelné, ale mělo by poskytnout žalobci skutečně efektivní ochranu jeho práv. Krajský soud se domnívá, že

skutečně efektivní ochraně práv žalobce bude dáno zadost v situaci, kdy na Přípis bude nahlíženo jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť až v tu chvíli je možné hovořit o požadavcích na náležité odůvodnění takového rozhodnutí, minimálně ve světle požadavků plynoucích z § 2 - § 8 správního řádu.

46. Spíše nad rámec výše uvedeného a pro zajímavost krajský soud dodává, že zákon o rybářství vylučuje aplikaci správního řádu, avšak sám explicitně hovoří, že na „řízení o ustanovování a zrušení ustanovení rybářské stráže...“. Gramatickým výkladem daného ustanovení je tak jen podporován závěr krajského soudu, že zrušení ustanovení rybářskou stráží je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a jako takové je přímo žalovatelné ve správním soudnictví. Zákon o rybářství totiž neupravuje dvouinstančnost postupu (řízení) vedoucího k jeho vydání a nadto v § 14 odst. 8 zákona o rybářství vylučuje aplikaci správního řádu.
47. Obiter dictum a bez relevance ke všemu výše uvedenému krajský soud dodává, že průkaz rybářské stráže, který je aktuálně v držení žalovaného (a žalovaný žalobce vyzýval k jeho vyzvednutí) není tím, který měl žalobce vydat z titulu nyní přezkoumávaného Přípisu. Pokyn k odevzdání služebního odznaku a průkazu rybářské stráže byl vydán pro revír Štít č. 251 008 001, jak plyne z Přípisu žalovaného, a následně se do dispozice žalovaného dostal (mezi účastníky řízení je sporné, kdo průkaz žalovanému odevzdal) průkaz č. X pro revíry č. 451 003 ČRS MO Chlumec nad Cidlinou a rybochovná zařízení Rybářského klubu České republiky, z. s.
48. Posledně uváděné plyne nejen z tvrzení účastníků řízení, ale rovněž z listin následně soudem vyžádaných. K jejich provedení však nebylo nařizováno jednání, neboť krajský soud věc neposuzoval věcně a své závěry o uvedené listiny neopírá.
49. S ohledem na vše výše uvedené krajskému soudu nezbylo než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., odmítnout.
50. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta (výrok II.).
51. Podle ustanovení § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Podmínky citovaného ustanovení byly splněny, žalobci se proto vrací 2 000 Kč (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Hradec Králové 28. června 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu