



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Küchlerové, Ph.D. a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **Mgr. Ing. R. S., LL.M.**

proti

žalovanému: **Magistrát města Hradec Králové**
sídlem Československé armády 408, 502 00 Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 7. ledna 2021, z. n. MMHK/195712/2020/ŽP/Kov, MMHK/003226/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 7. ledna 2021, zn. MMHK/195712/2020/ŽP/Kov, MMHK/003226/2021, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3 000 Kč, a to do 10 dnů ode dne právní moci rozsudku, k rukám žalobce.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 16. 3. 2021 domáhal zrušení úkonu žalovaného označeného jako: „Zrušení ustanovení rybářské stráže pro revír Štít č. 251 008 001“, a to cestou žaloby proti rozhodnutí podané ve

smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

2. Žalobce uvedl, že jej Městský úřad v Bydžově dne 16. 2. 2011 pod č. j. V 690/2011 ustanovil do funkce rybářské stráže pro revír č. 251 008 001 Štít uživatele spol. rybářství Chlumec nad Cidlinou, a. s. 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 spol. 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. Předmětný Přípis žalobce napadá před Krajským soudem v Hradci Králové rovněž žalobou proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., neboť dne 25. 1. 2021 žalovaný převzal průkaz rybářské stráže č. 145 09 žalobci pro revíry č. 451 003 MO Chlumec nad Cidlinou a všechna rybochovná zařízení Rybářského klubu České republiky, z. s. Zásahová žaloba je před Krajským soudem vedena pod sp. zn. 30 A 21/2021.

II. Obsah žaloby

4. Na samotném počátku žaloby žalobce shrnuje skutkový stav projednávané věci, jak je již popsán výše. Dále argumentuje tím, proč se domnívá, že předmětný Přípis je rozhodnutím žalovatelným ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve své argumentaci v daném smyslu žalobce odkazuje především na dikci § 20 odst. 1 a § 14 odst. 1 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rybářství“).
5. **Prvním žalobním bodem** žalobce napadal skutečnost, že v souladu s § 15 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství ustanovení rybářské stráže zaniká zrušením ustanovení příslušným rybářským orgánem. V souladu s § 14 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 1 zákona o rybářství je příslušným rybářským orgánem obec s rozšířenou působností. V případě žalobce je příslušným rybářským orgánem Městský úřad Nový Bydžov, nikoliv žalovaný. Přípis žalovaného o zrušení ustanovení rybářské stráže pro revír Štít proto byl vydán místně příslušným rybářským orgánem.
6. **Druhým žalobním bodem** žalobce napadal způsob vydání Přípisu a to, co mu předcházelo. Uvedl, že tento byl bez dalšího vydán k návrhu Rybářství Chlumec nad Cidlinou, a. s. Od uvedené společnosti jde o nástroj šikany a pomsty, neboť žalobce nemá s některými zaměstnanci uvedené společnosti dobré vztahy (uvedené dále dokresluje v žalobě).
7. Vydání Přípisu nepředcházelo žádné zjišťování skutkového stavu, nebyly prováděny žádné důkazy, které by vedly k závěru o tom, co tvrdí výše uvedená společnost, a totiž, že žalobce je v daném revíru nečinný. Dle názoru žalobce měl příslušný orgán zkoumat, zda jsou splněny důvody, pro které navrhuje uživatel revíru (Rybářství Chlumec nad Cidlinou, a. s.) zrušit ustanovení rybářské stráže. Správní orgán (žalovaný) bez dalšího převzal tvrzení uživatele revíru, že žalobce je nečinný při výkonu své funkce rybářské stráže. Uživatel revíru nemá oprávnění rybářskou stráž bez dalšího - prostřednictvím rybářského orgánu - z funkce odvolat, respektive samotný návrh uživatele revíru

nemůže být bez dalšího důvodem pro zrušení ustanovení rybářskou stráží. V opačném případě by šlo o možná nástroj šikany, jako je tomu v případě žalobce.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil ve svém podání doručeném soudu dne 13. 5. 2021, kde navrhl odmítnutí předmětné žaloby ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť Přípis žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
9. Dále žalovaný uvedl, že na základě rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí, ze dne 21. 4. 2021, č. j. KUKHK-13639/ZP/2021, bylo rozhodnuto, že Přípis žalovaného se ruší ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 ve spojení s § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

IV. Replika žalobce

10. Žalobce k tomu, co uvedl žalovaný soudu sdělil, že proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí, ze dne 21. 4. 2021, č. j. KUKHK-13639/ZP/2021, kterým byl zrušen předmětný Přípis, podal odvolání. Uvedl, že mu pod uvedeným číslem jednacím a téhož dne od Krajského úřadu Královéhradeckého kraje byla doručena rozhodnutí dvě.
11. Dne 21. 4. 2021 v 6:59 hodin bylo žalobci do datové schránky doručeno Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, č. j. KUKHK-13639/ZP/2021, které ve své titulní straně dopadá na nyní projednávanou věc (zrušení ustanovení žalobce rybářskou stráží), avšak celé odůvodnění se vztahuje ke zcela odlišné věci (věc rozhodované zcela jiným orgánem ve vztahu ke zcela odlišným osobám a s odlišným předmětem řízení). Uvedené rozhodnutí žalovaný přiložil ke své replice a toto je začíslováno na č. l. 26 - 28 soudního spisu).
12. Dne 21. 4. 2021 v 12:24 hodin bylo žalobci do datové schránky doručeno rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, č. j. KUKHK-13639/ZP/2021, které již skutkově a právně koresponduje s nyní projednávanou věcí a ruší předmětný Přípis žalovaného, jak je již uvedeno shora. Proti oběma výše uvedeným rozhodnutím se žalobce odvolal, neboť s nimi nesouhlasí.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

13. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s., vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. To vše bez nařízení jednání s ohledem na dikci § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Skutkový stav

14. Městský úřad Bydžov dne 16. 2. 2011 pod č. j. V 690/2011 ustanovil žalobce do funkce rybářské stráže pro revír č. 251 008 001 Štít uživatele Rybářství Chlumec nad Cidlinou, a. s. 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

15. Dne 25. 1. 2021 žalovaný převzal průkaz rybářské stráže žalobce pro revíry č. 451 003 MO Chlumec nad Cidlinou a všechna rybochovná zařízení Rybářského klubu České republiky, z. s. Zásahová žaloba je před krajským soudem vedena pod sp. zn. 30 A 21/2021. Mezi účastníky řízení je sporné, jakým způsobem se průkaz rybářské stráže pro revír dostal to dispozice žalovaného. Žalobce tvrdí, že průkaz žalovanému odevzdal (on, respektive jeho partnerka), žalovaný tvrdí, že mu průkaz byl odevzdán třetí osobou. Vzhledem k tomu, že v dispozici žalovaného je průkaz jiný, než ten, který měl žalobce odevzdat z titulu Přípisu, byl žalobce následně žalovaným vyzván, aby si jej převzal zpět. To žalobce v době podání žaloby neučinil.
16. 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.) podal předžalobní výzvu ve spojení s návrhem na vstup do správního řízení.
17. Dne 21. 4. 2021 v 6:59 hodin bylo žalobci do datové schránky doručeno rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, č. j. KUKHK-13639/ZP/2021, které ve své titulní straně dopadá na nyní projednávanou věc (zrušení ustanovení žalobce rybářskou stráží), avšak celé odůvodnění se vztahuje ke zcela odlišné věci (věc rozhodované zcela jiným orgánem ve vztahu ke zcela odlišným osobám a s odlišným předmětem řízení). Toto rozhodnutí žalovaný přiložil ke své replice a toto je začíslováno na č. l. 26 - 28 soudního spisu.
18. Dne 21. 4. 2021 v 12:24 hodin bylo žalobci do datové schránky doručeno rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, č. j. KUKHK-13639/ZP/2021, které již skutkově a právně koresponduje s nyní projednávanou věcí a ruší předmětný Přípis žalovaného, jak je již uvedeno shora.
19. Proti oběma posledně uváděným rozhodnutím se žalobce odvolal svým podáním ze dne 18. 5. 2021, které v souladu s poučením ve výše specifikovaných rozhodnutích Krajského úřadu Královéhradeckého kraje adresoval Ministerstvu zemědělství České republiky.

Právní hodnocení

20. 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.
21. Krajský soud již v tuto chvíli předeseílá, že nevidí důvod pro umělé rozdělování správních skutečností, které z Přípisu plynou (jak by se mohlo nabízet s ohledem na petitorní žádání žalobce ve věci zásahové žaloby vedené před zdejším soudem pod sp. zn. 30 A 17/2021), 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).

22. 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).
23. 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.).
24. 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.
25. 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.
26. 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.).
27. 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, (...).

28. Společné 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.
29. 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.
30. 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.
31. 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).
32. 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.

33. 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 pracovněprávní pozice. V nyní posuzované věci jde zároveň o delegaci výkonu vrchnostenské veřejné správy na fyzickou osobu stojící vně jejího systému.
34. 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.
35. 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.
36. 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.
37. 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 stojící vně jejího systému. Rybářská stráž je tedy zcela jistě zahrnuta do systému brzd a protivah a výkon takové funkce souvisí s decentralizací státní moci.

38. 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, neohrazenou, 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.
39. 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.
40. 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
41. 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 realitaci být propůjčena forma rozhodnutí.

42. 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.
43. 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.
44. 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.
45. 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.
46. 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.
47. 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.
48. 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. 7. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48).
49. 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.

50. 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).
51. 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).
52. 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.
53. 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).
54. 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.
55. 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).
56. 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. 7. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48). Posouzení, zda jde o rozhodnutí či jiný úkon (zásah), není samoučelné, ale mělo by poskytnout žalobci skutečně efektivní ochranu jeho práv. Krajský soud se domnívá, že skutečně efektivně ochranou 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.
57. **Krajský soud tedy dospěl, s ohledem na vše výše uvedené, k závěru, že Přípis žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.**
58. I když § 14 odst. 8 zákona o rybářství vylučuje v nyní projednávané věci aplikaci správního řádu, je nutné si uvědomit, že i v takovém případě je nutné dostát požadavkům

plynoucím z § 2 - § 8 správního řádu (základní zásady činnosti správních orgánů), a to s ohledem na dikci § 177 odst. 1 správního řádu.

59. Z uvedených základních zásad potom plynou určité požadavky na postupy a na úkony vydávané v oblasti vrchnostenské veřejné správy a tyto krajský soud nyní vztahuje k obsahovým náležitostem Přípisu žalovaného.

60. Správní orgány musí – s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů – postupovat, respektive rozhodovat na základě náležitě zjištěného skutkového stavu, jak plyne z dikce § 3 správního řádu. Stejně tak jsou správní orgány při svých postupech (rozhodování) vázány zákonem. Aplikováno na nyní posuzovanou věc je nezbytné, aby Přípis žalovaného nevykazoval znaky libovůle, svévole, ale aby žalobce věděl, proč a na základě čeho dospěl správní orgán k závěru o tom, že zde jsou důvody pro zrušení jeho ustanovení rybářskou stráží.

61. To vše vede k vytvoření určité konzistence v rozhodování skutkově podobných věcí pro budoucí činnost správních orgánů, aby bylo dáno zadost zásadě legitimního očekávání (srov. § 2 odst. 4 správního řádu).

62. Z přípisu žalovaného plyne pouze to, že ve vztahu k žalobci je dle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství rušeno ustanovení rybářskou stráží, a to na návrh Rybářství Chlumec nad Cidlinou, a. s. z důvodů dlouhodobé nečinnosti a neplnění úkolů spojených s touto funkcí.

63. Žalobce se však již nedočte, z jakých skutkových okolností a důkazů správní orgán vycházel, jak je hodnotil, žalobce se k nim nadto nemohl ani vyjádřit.

64. S ohledem na to, že výše uvedeným požadavkům žalovaný nedostál, zatížil tak své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti (uvedené napadal žalobce žalobním bodem č. 2).

65. Pokud jde o žalobní bod napadající místní nepřislušnost žalovaného k vydání předmětného Přípisu (žalobní bod č. 1), tento je rovněž důvodný.

66. Podle § 14 odst. 1 zákona o rybářství pro zajištění ochrany řádného výkonu rybářského práva a chovu ryb v rybnících je uživatel rybářského revíru povinen a subjekt hospodařící na rybochovném zařízení oprávněn navrhnout rybářskou stráž. Rybářskou stráž ustanovuje, odvolává a zrušuje a stanovuje rozsah působnosti na návrh uživatele rybářského revíru či jiného oprávněného subjektu obecní úřad obce s rozšířenou působností, příslušný podle místa trvalého bydliště navrhované osoby. Ten vede evidenci všech rybářských stráží, které byly ustanoveny v obvodu jeho působnosti. Příslušný rybářský orgán vydá rybářské strážce odznak a průkaz rybářské stráže. 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.

67. Podle § 20 odst. 1 zákona o rybářství na návrh vlastníka nebo uživatele rybářského revíru obecní úřad obce s rozšířenou působností ustanovuje, odvolává či zrušuje rybářskou stráž a vede evidenci všech rybářských stráží ve své působnosti (§ 14 odst. 1).

68. Ve vztahu k žalobci je na úseku zákona o rybářství obecním úřadem s rozšířenou působností dle všeho Městský úřad Nový Bydžov, odbor výstavby a životního prostředí - k tomu srov. např. https://www.novybydzov.cz/vismo/o_utvar.asp?id_org=10716&id_u=1001&p2=1&p1

=24846. Předmětný Přípis tak byl nadto vydán místně nepřislušným rybářským orgánem.

69. Spíše nad rámec výše uvedeného a pro zajímavost krajský soud dodává, že zákon 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.
70. Obiter dictum krajský soud dodává, že neshledal důvod pro přerušení předmětného řízení dle § 48 odst. 3 písm. a) s. ř. s., byť předmětný Přípis je aktuálně projednáván (jak plyne z výše uvedených skutkových zjištění plynoucích ze správního spisu) v přezkumném řízení, které dosud nebylo pravomocně skončeno.
71. S ohledem na potřebu efektivní ochrany práv žalobce krajský soud dospěl k závěru, že nebude vyčkávat výsledku přezkumného řízení a sám přistoupí k meritornímu rozhodnutí předmětné věci. Uváděný důvod pro přerušení řízení je důvodem fakultativním, záleží tedy na posouzení soudu, zda dospěje k závěru o vhodnosti přerušení soudního řízení či nikoliv.

VI. Závazný právní názor

72. Pokud jde o závazný právní názor krajského soudu, tento v první řadě uvádí, že s ohledem na dikci § 14 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 1 zákona o rybářství musí žalovaný v první řadě nejprve zkoumat, zda je k rozhodnutí o zrušení ustanovení rybářskou stráží žalobce místně příslušným rybářským orgánem. S ohledem na vše výše uvedené se totiž nabízí spíše závěr spočívající v tom, že místně příslušným rybářským orgánem v nyní posuzované věci ve vztahu k žalobci je obecní úřad obce s rozšířenou působností v obci Nový Bydžov.
73. Místně příslušný rybářský orgán musí v dalším řízení – s odkazem na výše uváděné požadavky plynoucí z § 2 - § 8 správního řádu – opětovně věc projednat, skutkově zachytit a následně zhodnotit, zda je návrh Rybářství Chlumec nad Cidlinou, a. s. důvodný a jsou splněny předpoklady pro zrušení ustanovení žalobce rybářskou stráží pro jeho nečinnost v daném revíru. Své závěry musí příslušný rybářský orgán náležitě zdůvodnit tak, aby bylo zřejmé, že dostal stran náležitého zjištění skutkového stavu povinností plynoucím z § 3 správního řádu.

VII. Náklady řízení

74. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že procesně plně úspěšný žalobce má proti žalovanému nárok na náhradu nákladů řízení v celkové výši 3 000 Kč. Náhrada nákladů řízení představuje zaplacený soudní poplatek. Nad rámec tohoto žalobci nevznikly žádné další náklady řízení, respektive žalobce ani další náhradu nákladů řízení nepožadoval.

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