



odbor legislativy a koordinace předpisů

náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV- 86526-2/LG-2024

Praha 19. června 2024

Ministerstvo zemědělství

odbor státní správy myslivosti a rybářství
Těšnov 65/17
110 00 Praha 1 – Nové Město

Stanovisko k problematice náhrady nákladů rybářské stráže a institutu podjatosti dle § 14 správního řádu

K č. j. MZE-43856/2024-16232

Obdrželi jsme Vaši žádost o stanovisko k problematice náhrady nákladů rybářské stráže ze strany uživatelů rybářských revírů a z toho vyplývající možné podjatosti osoby vykonávající činnost rybářské stráže ve smyslu § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. K Vaší žádosti si dovoluujeme uvést následující:

Správní řád je obecným procesním předpisem upravujícím postup správních orgánů při výkonu vrchnostenské veřejné správy, tj. takové veřejné správy, která má povahu veřejné moci (§ 1 odst. 1 správního řádu). Správní řád dopadá pouze na takový výkon vrchnostenské veřejné správy, která se realizuje v rámci více či méně formalizovaných procesních „postupů“, jejichž výsledkem je zpravidla úkon učiněný v písemné podobě. Správní řád se nevztahuje zejména na faktické pokyny a bezprostřední zásahy. Při všech postupech, na které dopadá správní řád, lze aplikovat institut podjatosti (§ 14 správního řádu).

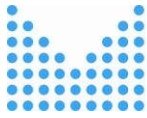
Při provádění faktických pokynů a bezprostředních zásahů, jakož i při výkonu nevrchnostenské veřejné správy (srov. též § 177 odst. 1 správního řádu), se orgány veřejné správy řídí alespoň základními zásadami činnosti správních orgánů. Jedná se o zásady vycházející z obecných právních principů ústavního i mezinárodního práva,



kteří ovládají veškerou činnost veřejné správy. Jednou z těchto zásad je zásada rovnosti a nestranného přístupu správního orgánu (§ 7 správního řádu), jejímž promítnutím je i vyloučení úřední osoby pro podjatost. Aplikace základních zásad v tomto případě neznamená, že by správní orgán (orgán veřejné správy) postupoval přímo dle pravidel stanovených v § 14 správního řádu, mělo by však být zajištěno, aby se na provádění úkonů, které mají dopad do právní sféry adresáta úkonu, nepodílela úřední osoba, u níž lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti.

Postavení rybářské stráže upravuje zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybníkářství), ve znění pozdějších předpisů. Oprávnění rybářské stráže, která mají povahu výkonu vrchnostenské působnosti, stanoví § 16 tohoto zákona. Jedná se o pravomoci kontrolní, např. oprávnění kontrolovat osoby lovící ryby, zda jsou k lovu oprávněné a zda jej provádí řádně a v souladu se zákonem [písm. a)], dále oprávnění požadovat od určitých osob prokázání totožnosti, předložení rybářské lístku, povolenky k lovu nebo dalších stanovených dokladů [písm. b)], oprávnění zadržet povolenku k lovu, úlovek, rybářské nářadí nebo nástroj [písm. c)], oprávnění vstupovat na pozemky, stavby, jezy, rybí přechody a jiná zařízení [písm. d)] a oprávnění projednat přestupky podle zákona o rybníkářství příkazem na místě [písm. e)].

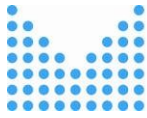
Z vymezených pravomocí rybářské stráže podléhá přímé aplikaci správního řádu projednávání přestupků příkazem na místě, neboť jde o vedení správního řízení dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, s podpůrnou aplikací správního řádu. Při projednávání přestupků příkazem na místě se tedy přímo aplikuje § 14 správního řádu upravující vyloučení úřední osoby pro podjatost. Další pravomoci rybářské stráže mají dle našeho názoru povahu faktických pokynů a bezprostředních zásahů (např. oprávnění požadovat prokázání totožnosti, zadržení vymezených věcí, vstup na pozemky), u nichž lze požadovat dodržení základních zásad činnosti správních orgánů, avšak není namístě zajišťovat nestrannost formálním postupem podle § 14 správního řádu. Zvláštní kategorií jsou kontrolní oprávnění rybářské stráže; na tento postup nedopadá úprava zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. června 2021, č. j. 30 A 21/2021-50, bod 38), a vzhledem k neformálnosti prováděné kontroly dle našeho názoru ani část čtvrtá správního řádu. Na kontrolní oprávnění rybářské stráže je proto možno vztáhnout opět jen základní zásady činnosti správních orgánů.



Jsou-li naplněny důvody vyloučení úřední osoby pro podjatost (k tomu viz dále), správní řád předpokládá vyloučení úřední osoby pro podjatost *ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit* (§ 14 odst. 1 správního řádu). Úřední osoba tedy není vyloučena z provádění veškerých úkonů správního orgánu, tj. může provádět určité doprovodné, pomocné nebo administrativní úkony, které nemají přímý vliv na výsledný postup správního orgánu. Dále platí, že i úřední osoba, u které jsou dány důvody vyloučení pro podjatost, *může provádět takové úkony, které nesnesou odkladu* (§ 14 odst. 4 správního řádu). Postup správního orgánu je tedy zákonný i v případě, kdy vyloučená úřední osoba provádí úkony, které nesnesou odkladu, třebaže jde o úkony, které mohou ovlivnit výsledek řízení (výsledný postup) správního orgánu.

Ve vztahu k položenému dotazu tedy v první řadě uvádíme, že při výkonu oprávnění rybářské stráže, nejde-li o projednávání přestupků příkazem na místě, provádí rybářská stráž dle našeho názoru pravidelně takové úkony, u nichž lze shledat naplnění citovaných „výjimek“ při vyloučení úřední osoby pro podjatost. Rybářská stráž tedy provádí buď pomocné či doprovodné úkony, na které úprava vyloučení pro podjatost vůbec nedopadá (např. realizuje oprávnění vstupovat na pozemky, stavby, jezy, rybí přechody či jiná zařízení), anebo provádí úkony, které nesnesou odkladu, neboť by je později nebylo možno provádět vůbec nebo s velkými obtížemi (např. kontroluje dotčené osoby, zda provádí lov řádně a v souladu se zákonem, což lze realizovat pouze v daném místě a čase). Třebaže je tedy i při výkonu uvedených oprávnění rybářská stráž vázána základními zásadami činnosti správních orgánů, včetně zásady nestrannosti, pro aplikaci vyloučení rybářské stráže nejsou dány dostatečné důvody, resp. z povahy prováděných úkonů se vyloučení úřední osoby pro podjatost neuplatní.

Jiným případem je projednávání přestupků příkazem na místě. V tomto případě se již v plné míře aplikuje úprava § 14 správního řádu, která stanoví, že z provádění relevantních úkonů je vyloučena *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu („úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti*. K vyloučení úřední osoby přitom dochází přímo ze zákona (případné usnesení podle § 14 odst. 3 správního řádu má pouze deklaratorní charakter), přičemž úřední osoba je povinna bezodkladně uvědomit svého představeného o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena (tj. nevyčkává, zda bude uplatněna případná námitka podjatosti ze strany účastníka řízení, srov. § 14 odst. 4 správního řádu). To jinými slovy znamená, že v případě naplnění důvodů podjatosti by byla osoba vykonávající činnost rybářské



stráže povinna uvědomit svého představeného o takových okolnostech dříve, než provede relevantní úkony v řízení, a tento představený by následně postupoval podle § 14 odst. 5 správního řádu. Je vhodné doplnit, že při projednávání přestupku příkazem na místě nepřichází námitka podjatosti ze strany účastníka řízení prakticky ani v úvahu, neboť příkaz na místě je jediným úkonem v řízení, jímž se řízení zahajuje i končí. Vzhledem k tomu, že před zahájením řízení neexistují osoby s postavením účastníka řízení, nelze aplikovat ani úpravu § 14 odst. 3 správního řádu umožňující účastníkům podat námitku podjatosti. To nicméně neznamená, že by úřední osoba nemohla být vyloučena z iniciativy dotčené osoby („budoucího účastníka“) nebo jakékoli jiné osoby, námitka podjatosti by se však posuzovala podle svého obsahu jako podnět k prověření možné podjatosti, který může vést k určení jiné úřední osoby podle § 14 odst. 5 správního řádu.

Představený úřední osoby je definován jako *služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení* (§ 14 odst. 3 správního řádu). Vzhledem ke skutečnosti, že rybářská stráž je pouze jednočlenným správním orgánem, není zde žádná osoba, která by mohla mít postavení představeného rybářské stráže v uvedeném smyslu. Úkoly představeného by proto dle našeho názoru plnil nadřízený správní orgán rybářské stráže (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2018 č. j. 9 As 235/2017–29, bod 38, který řešil podobnou situaci, konkrétně neexistenci představného u vedoucího správního orgánu). Nadřízeným správním orgánem rybářské stráže je obecní úřad obce s rozšířenou působností, jako orgán, který rybářskou stráž ustanovil (§ 14 odst. 1 a § 20 odst. 1 zákona o rybářství ve spojení s § 178 odst. 2 správního řádu).

Určení orgánu řešícího možnou podjatost rybářské stráže nicméně nedává odpověď na otázku, jak by měl obecní úřad obce s rozšířenou působností v případě zjištění podjatosti rybářské stráže postupovat. Dle § 14 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 131 odst. 4 správního řádu obecně platí, že nelze-li v rámci správního orgánu určit jinou úřední osobu k provádění úkonů v řízení, nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. V případě rybářské stráže, která je oprávněna toliko projednat přestupek příkazem na místě, si však nelze takový postup správních orgánů dobře představit, neboť obecní úřad obce s rozšířenou působností by musel k projednání přestupku *příkazem na místě* pověřit jinou rybářskou stráž, jejíž správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilé rybářské stráže. Takový postup je vedle nehospodárnosti a neefektivity všech souvisejících úkonů nutno považovat za prakticky neproveditelný. Vzhledem k tomu, že obecní úřad obce s rozšířenou působností pravidelně bude rovněž věcně příslušným správním orgánem



k projednání přestupku (srov. § 20 odst. 3 zákona o rybářství), je dle našeho názoru namístě, aby navzdory formálním postupům, předvídaným správním řádem pro případ podjatosti úřední osoby, projednal přestupek sám. To jinými slovy znamená, že rybářská stráž, u níž jsou dány okolnosti nasvědčující, že je vyloučena ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, nebude přestupek projednávat příkazem na místě (ani iniciovat postupy plynoucí z aplikace institutu podjatosti), ale podezření ze spáchání přestupku oznámí věcně příslušnému správnímu orgánu.

Z hlediska položených dotazů zbývá posoudit, zda poskytování náhrady nákladů či finanční odměny ze strany uživatelů rybářských revírů zakládá vyloučení rybářské stráže pro podjatost. Podle judikatury správních soudů je posuzování podjatosti třífázový proces (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009-753, publikovaný pod č. 2906/2013 Sb. NSS). Nejprve je třeba zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům; následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení (kladný či záporný); konečně je třeba posoudit, zda tento zájem má takový charakter, pro nějž lze pochybovat o nepodjatosti úřední osoby. K podjatosti přitom nemusí nutně dojít, nicméně musí být dána určitá míra její pravděpodobnosti.

Při uplatnění uvedené metodiky dospíváme k závěru, že rybářská stráž, která přijímá od uživatele rybářského revíru materiální či finanční plnění, může mít zájem na výsledku řízení vedeného proti takovému uživateli rybářského revíru, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti (z důvodu protiplnění poskytovaného ze strany uživatele rybářského revíru nejen že nemusí plnit své zákonné povinnosti, např. povinnost projednávat či oznamovat porušení právních předpisů ze strany uživatele rybářského revíru, ale může např. ukládat pokuty za jím spáchané přestupky pouze v marginální výši). Ustanovení § 14 odst. 2 na daný případ není dle našeho názoru aplikovatelné formálně ani věcně, neboť řeší vztah úřední osoby ke státu nebo územnímu samosprávnému celku (o což v daném případě nejde) a rovněž situaci, kdy by důvodem vyloučení pro podjatost měly být takové okolnosti, které právní úprava přímo předpokládá (v rámci současného modelu veřejné správy vykonávají obce i kraje vedle vlastní působnosti i působnost přenesenou, v důsledku čehož se ve vlastních věcech stávají zároveň navrhovateli i vykonavateli veřejné správy). Tak tomu však v dotazovaném případě není, neboť zákon o rybářství (ani jiný právní předpis) nepředpokládá poskytování materiálního či finančního plnění rybářské strážce ze strany uživatele rybářského revíru. Souhlasíme s názorem Ministerstva zemědělství, že jistý vztah mezi oběma aktéry plyne již z konstrukce ustavení rybářské stráže do funkce (§ 14 odst. 1 zákona o rybářství předpokládá návrh uživatele rybářského revíru),



zde jde však o poskytování určitého materiálního prospěchu, se kterým zákon nepočítá. Ve smyslu zákona o rybářství je výkon funkce rybářské stráže činností dobrovolnou a neplacenou.

Zda budou či nebudou naplněny důvody pro vyloučení úřední osoby pro podjatost, je pak třeba posuzovat podle konkrétních okolností případu. Roli dle našeho názoru může hrát i rozsah poskytovaného plnění, tj. zda půjde např. jen o dílčí materiální zabezpečení rybářské stráže (poskytnutí určitých podkladů, terénního oblečení, pomůcek), nebo též o poskytování finančních odměn za vykonávanou činnost. Kloníme se nicméně k názoru, že ve většině případů může docházet k naplnění důvodných pochybností o nepodjatosti rybářské stráže jako úřední osoby.

Vyplyvá-li z položeného dotazu, že poskytování protiplnění rybářské strážní ze strany uživatelů rybářských revírů je do jisté míry systémovým přístupem, nepovažujeme takovou koncepci za vhodnou (pokud jsou uživatelé rybářských revírů současně osobami, vůči kterým směřuje veřejnoprávní působnost rybářské stráže). Poukazujeme např. na úpravu zabezpečení stráže přírody, kdy jsou náhrady určitých výdajů nebo pomůcky pro výkon strážní služby poskytovány přímo ze strany orgánů ochrany přírody (srov. § 20 vyhlášky č. 395/1992 Sb.). V oblasti ochrany přírody a krajiny jsou rovněž rozeznávány „dobrovolné“ a „profesionální“ stráže přírody, přičemž profesionální stráž přírody je ustavována z řad zaměstnanců orgánů ochrany přírody (§ 81 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

Závěrem uvádíme, že výše uvedené stanovisko představuje pouze nezávazný právní názor.

Mgr. Klára Štěpánková
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Martina Ventluková
tel. č.: 974 817 314
e-mail: martina.ventlukova@mvcv.cz