



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce V. N., zast. JUDr. Josefem Podhorským, advokátem se sídlem v Benešově, Masarykovo náměstí 102, proti žalovanému: **Správa Středočeského kraje Policie ČR**, Skupina správních činností policie, se sídlem Praha 5 – Zbraslav, pošt. schr. 64, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2004, č. j. PSC – 535/SSČ-2004, o kasační stížnosti žalobce – stěžovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2005, č. j. 10 Ca 242/2004 – 19,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2005, č. j. 10 Ca 242/2004 - 19 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným usnesením Městský soud v Praze (dále městský soud) odmítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2004, č. j. PSC-535/SSČ-2004, kterým žalovaný nevyhověl žádosti žalobce podané podle § 10 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu o udělení výjimky k nabytí a držení zbraně kategorie „A“ (stříleci hůl, neznámý výrobce, ráže 22 LR, bez výrobního čísla). Městský soud dospěl k závěru, že není dána legitimace žalobce k podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení výjimky ze zákonného zákazu, neboť nejde o rozhodnutí ve smyslu definice vymezené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., když se jím nerozhoduje o právu, ve smyslu nároku založeného zákonem, na němž by mohl být žalobce rozhodnutím zkrácen.

Proti usnesení městského soudu podal kasační stížnost žalobce – nyní stěžovatel (§ 105 odst. 1 s. ř. s.) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a/, b/, d/ a e/ s. ř. s. Stěžovatel má za to, že má v daném případě aktivní legitimaci ve smyslu ustanovení § 65

odst. 1 i odst. 2 s. ř. s. Městský soud přejal argumentaci žalovaného, podle níž na udělení výjimky není právní nárok, a proto jejím neudělením není žadatel krácen na svém právu. Z toho pak vyplývá absence aktivní legitimace. K tomu i městský soud přistupuje tak, že neudělení výjimky není nutno jakkoli vysvětlit, odůvodnit. Takový přístup je, podle stěžovatele, nejen porušením jeho procesních práv, ale je nepřipustným zásahem do jeho základních občanských práv. Není možné rozhodnout bez jakýchkoliv důvodů o právech občana (včetně práva na udělení výjimky při splnění určitých obecných předpokladů na její udělení). Lze předpokládat, že správní orgán s občanem celou věc projedná a své rozhodnutí vysvětlí, včetně důvodů, které jej k takovému rozhodnutí vedly. Rozhodnutí musí být podloženo argumenty či důkazy, které musí být hodnoceny na základě zásady volného hodnocení důkazů. Úvaha, kterou je správní orgán veden k výroku rozhodnutí, pak musí být popsána tak, aby byla přezkoumatelná. Otázkou zejména zůstává, na základě jakých kritérií správní orgány rozhodují o udělení potřebné výjimky, a to zejména v případech, kdy řádně nevezmou v úvahu osobu žadatele o udělení této výjimky, tzn. zejména dosavadní bezúhonnost žadatele, oprávnění žadatele provádět sběratelskou nebo muzejní činnost a možnost žadatele spočívající v zajištění těchto zbraní. Tento způsob rozhodování jistě vede k právní nejistotě občanů (žadatelů) oprávněných provádět sběratelskou nebo muzejní činnost, kdy v podstatě nemají možnost posoudit to, na základě jakých skutečností je některému žadateli výjimka udělena a jinému nikoliv. Důvod neudělení výjimky lze spatřit pouze v osobě, která o výjimku žádá, nikoliv v typu zbraně, její podstatě, konstrukci apod. V osobě stěžovatele správní orgány neshledaly důvod k neudělení výjimky. Jestliže stěžovatel jako sběratel skýtá záruky řádného výkonu sběratelské činnosti a zároveň má vytvořeny i materiální předpoklady pro řádný výkon sběratelské činnosti, pak bylo třeba mu výjimku udělit. V daném případě však policie rozhodla a rozhodnutí odůvodnila tak, že je pouze na její vůli výjimku udělit či neudělit, přičemž svůj postup nemusí odůvodňovat. Tak postupoval i městský soud. Takovýto postup není správný. Každé rozhodnutí musí být řádně odůvodněno – jak správního orgánu tak i soudu. V případě, že tomu tak není, hovoří s. ř. s. tak, že takovéto rozhodnutí je nepřezkoumatelné, tudíž nezákonné. Vztah k ustanovení § 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s. ve vztahu k rozhodnutí soudu je dán přeneseně v souvislosti se správními rozhodnutími, když žaloba se odmítá a správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Je-li v jakémkoliv zákoně zakomponována výjimka, neznamená to, že správní orgán je nadán libovůlí vůči občanovi. To by nemělo nic společného s principy demokracie, listinou základních práv a svobod a dalšími zásadami, na nichž stojí tento stát. I správní nebo soudní rozhodnutí vydané na základě volné úvahy musí být odůvodněno. V daném případě správní orgány I. a II. stupně překročily zákonem stanovené meze správního uvážení, tak jak to má na mysli ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel předmětnou speciální střelnou zbraň (která má značnou sběratelskou hodnotu) odevzdal dobrovolně na policii s tím, že tato bude legalizována a jemu, jako sběrateli, vrácena. Zbraně nikdy nezneužil ke spáchání trestného činu, tuto zbraň měl spolu s ostatními zbraněmi bezpečně uloženou a zajištěnou, tak jak vyžadují právní předpisy, aby nemohlo dojít ke ztrátě či zneužití za strany jiných osob. S touto jeho argumentací se správní orgán ani soud nevypořádaly. Správní orgán II. stupně v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí uvádí, že stěžovatel je oprávněn provádět sběratelskou činnost, ale naprosto účelově uvádí, že do dne rozhodnutí stěžovatel nemá jinou zbraň registrovanou pro skupinu oprávnění „A“ tzn. ke sběratelským účelům. Stěžovatel připouští, že dosud jinou takovou zbraň nemá, nejde však podle něho o závažnou skutečnost pro neudělení výjimky, zvláště když každý sběratel musí někdy začít. Výjimku nelze neudělit proto, že sběratelská činnost dosud nebyla prováděna. Podle stěžovatele správní orgány nevzaly dostatečně v úvahu jeho oprávnění provádět sběratelskou činnost a svými rozhodnutími mu v této činnosti v podstatě brání. V daném případě se jedná o zbraň unikátní z hlediska technického i historického, jejíž zničení

či znehodnocení by odporovalo zájmům muzejním i sběratelským. Stěžovatel dále uvedl, že má v držení celou řadu zbraní, které drží legálně a drží je i ze sběratelských důvodů, byť se jedná o zbraně dosud nikoliv historické. Na policii se předmětná zbraň, jako rarita či kuriozita, zřejmě zalíbila někomu jinému (kdo má k policii blíž) kdo zřejmě zapůsobil na správní orgány obou stupňů takovým způsobem, že žádosti stěžovatele nebylo vyhověno, aniž by příslušné rozhodnutí bylo řádně odůvodněno. Tím jsou naplněny důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a/ a e/ s. ř. s. Stěžovatel má za to, že správní orgány i soud nevycházely ze správných skutkových zjištění. Kasační stížností se domáhá zrušení napadeného rozsudku (správně usnesení) městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu a z důvodů uvedených v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k těmto závěrům.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že je v něm založena žádost stěžovatele sepsaná dne 23. 4. 2004 o udělení výjimky k nabytí vlastnictví, držení zbraně kategorie A stříleci hůl ráže 5,6 mm, bez výrobního čísla. V žádosti stěžovatel uvádí, že v rámci amnestie dle ustanovení § 69 zákona č. 199/2002 Sb. dne 27. 6. 2003 odevzdal na Policii ČR v Benešově zbraň – střílejší hůl, ráže 5,6 mm, bez zřetelně viditelného výrobního čísla s tím, že požádá příslušné orgány Policie ČR o povolení jejího vlastnění a držení vyhrazené pro sběratelské účely. Uvedl také, že je držitelem platného zbrojního průkazu číslo AK 790446 a mimo jiné i skupiny A, zabývá se studiem konstrukce palných zbraní a sběratelstvím doplňků včetně jejich příslušenství a prohlásil, že zbraň bude uložena a zajištěna v souladu se zákonnými předpisy.

Rozhodnutím Policie ČR, Okresního ředitelství Benešov ze dne 14. 7. 2004, č. j. ORBN-786/SSČ-Zbr-2004 byla žádost stěžovatele zamítnuta s odůvodněním, že uvedená zbraň není označena výrobním číslem ani jinými markanty, které by bylo možno využít při pátrání po ztracených a odcizených zbraních a nepodařilo se vyloučit zda tato zbraň nepochází z trestné činnosti. Stejně tak není možné zbraň, která nemá výrobní číslo ani číslo zkušebního protokolu Úřadu pro zkoušené zbraní a střeliva zaregistrovat držiteli zbrojního průkazu. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání o kterém rozhodl odvolací orgán – Policie České republiky, Správa Středočeského kraje, Skupina správních činností policie dne 24. 8. 2004 pod č. j. PSC-445/SSČ-2004 tak, že napadené rozhodnutí zrušil a vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Učinil tak z důvodu, že stěžovateli nebyla dána možnost před vydáním rozhodnutí se k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění vyjádřit. Správní orgán I. stupně dne 14. 9. 2004 provedl jednání ve věci, kterého se zúčastnil stěžovatel, seznámil se s obsahem spisového materiálu, přičemž správní orgán I. stupně Policie ČR, Okresní ředitelství Benešov dne 16. 9. 2004 pod č. j. ORBN-786/SSČ-Zbr-2004 vydal rozhodnutí, jímž stěžovateli požadovanou výjimku neudělil. Učinil tak z důvodu, že jde o zákeřnou zbraň, přičemž výjimku jako držiteli zbrojního průkazu mu udělit z důvodu sběratelské nebo muzejní činnosti nepřichází v úvahu, protože podle svého vyjádření, žádnou takovou činnost neprovádí a ani v minulosti nebyl oprávněným držitelem jiné zbraně kategorie „A“. O odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí rozhodl odvolací orgán dne 9. 11. 2004 pod č. j. PSC-535/SSČ-2004 tak, že odvolání zamítl a přezkoumávané rozhodnutí potvrdil z důvodů v tomto rozhodnutí uvedených. Žalobu stěžovatele proti tomuto rozhodnutí městský napadeným usnesením odmítl.

Podle zákona č. 119/2002 Sb. ve znění ke dni přezkoumávaného rozhodnutí, jeho § 9 odst. 1 zbraň kategorie A je zakázáno nabývat do vlastnictví, držet nebo nosit, pokud není dále stanoveno jinak, podle odst. 2 písm. a/ Policie České republiky může udělit výjimku držiteli zbrojního průkazu nebo zbrojní licence, který provádí sběratelskou nebo muzejní činnost. Podle ustanovení § 78 odst. 1 citovaného zákona, pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na řízení podle tohoto zákona správní řád.

S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o neudělení výjimky držiteli zbrojního průkazu nebo zbrojní licence, který provádí sběratelskou nebo muzejní činnost nabývat do vlastnictví, držet nebo nosit zbraň kategorie A je vydáváno ve sféře volného uvážení správního orgánu, kontrola zákonnosti takového rozhodnutí se může odehrát jen v rovině přezkumu dodržení procesních práv žadatele a kontrole toho, zda nebyly překročeny zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej nebylo zneužito. Nicméně i tam, kde správní orgán vede řízení o žádosti, na jejíž kladné vyřízení nemá žadatel subjektivní právo, musí být respektována zákonná procesní pravidla; jsou-li ta porušena, musí mít i takový žadatel právo dovolat se na soudě ochrany. Jeho procesní legitimace napadnout výsledek řízení správní žalobou a domáhat se zrušení vydaného rozhodnutí pro porušení ustanovení o řízení nemůže být zpochybněna. V opačném případě by se otevírala cesta ke správní libovůli.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zaujal v usnesení ze dne 23. 3. 2005 ve věci sp. zn. 6 A 25/2002 týkající se věci udělení státního občanství České republiky právní názor, který lze použít i v této právní věci:

„To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, které mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. ... Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze

od sebe uměle odrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce...“.

V souzené věci stěžovatel v žalobě právě na porušení svých procesních práv poukazoval: správní orgány zjistily neúplně a nesprávně skutkový stav, rozhodnutí řádně neodůvodnily, takže jsou nepřezkoumatelná, V důsledku toho byl zkrácen na svých občanských právech. Není jasné na základě jakých kritérií správní orgány rozhodují o udělení potřebné výjimky, což vyvolává právní nejistotu. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel domáhal přezkumu procesního postupu žalovaného, jemuž vytýkal porušení svých práv účastníka správního řízení, je k žalobě nepochybně legitimován ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) v němž je tento soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. července 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu