



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Ing. O. T., CSc.**, zastoupený Mgr. Michalem Hanzlíkem, advokátem, se sídlem Na Hřebenech II. 1718/8, Praha 4, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, ředitelství služby pro zbraně a bezpečnostní materiál, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. PPR-11970-3/ČJ-2011-0099US a č. j. PPR-13493-3/ČJ-2011-0099US, obě ze dne 13. července 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 5 A 264/2011 - 56 ze dne 19. února 2016,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce, který je držitelem zbrojního průkazu, požádal Policii ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy (dále též „krajské policejní ředitelství“), o udělení výjimky ze všeobecného zákazu držení zbraní kategorie A (zakázané zbraně, zakázané střelivo nebo zakázané doplňky zbraní). O výjimku žalobce žádal pro dvě identické zbraně, tzv. Kalašnikovy (samopal, výrobce Rusko, vz. AKM 74U, ráže 5,45 x 39) s tím, že je chce nabýt pro svou sběratelskou činnost. Krajské policejní ředitelství jeho žádosti zamítlo dvěma samostatnými rozhodnutími ze dne 20. dubna 2011. Dospělo k závěru, že žalobce

nebyl schopen definovat svůj sběratelský záměr, proto jím obecně vymezenou sběratelskou činnost nelze považovat za důvod pro udělení výjimky. Tento závěr potvrdil i žalovaný ve svých odvolacích rozhodnutích označených v návěti. Žalobce sám podle něj charakterizoval svou sběratelskou činnost tak, že se nejedná o ucelenou sbírku, ale v širším smyslu sbírku samopalů ve výzbroji armád států Varšavské smlouvy. V odvolání pak žalobce tvrdil, že sbírka je zaměřena na automatické zbraně, které byly výzbrojí armád mimo jiné států Varšavské smlouvy. Žalobcem vymezený účel sbírky považoval žalovaný za příliš široký, jelikož by obsáhl i samočinné zbraně od výrobců celého světa, přičemž takovýto rozsah sběratelské činnosti nemají ani profesionální vojenská muzea. Dále žalovaný upozornil, že žalobci byla v minulosti udělena výjimka na 9 ks zbraní kategorie A, z nichž 5 kusů nebylo nikdy ve výzbroji států bývalé Varšavské smlouvy, a jedna zbraně byla používána těmito státy jen několik let. Tudíž většina žalobcem vlastněných zbraní kategorie A neodpovídá jím deklarovanému sběratelskému zájmu.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce dvěma samostatnými správními žalobami. Městský soud v Praze žaloby spojil ke společnému projednání a zamítl je rozsudkem označeným v návěti, v němž se v zásadě ztotožnil s argumentací žalovaného.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní namítal, že žalovaný definoval pojem „sběratelská činnost“ příliš úzce ke škodě stěžovatele, čímž vybočil z mezí správního uvážení. V žádné dostupné definici sběratelství se jako znak nevyskytuje výsledovatelný cíl sbírky. V této souvislosti poukázal stěžovatel na výklad pojmu „sběratelská činnost“ v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 52/2011 a na definice pojmů „sbírka“ a „sběratelství“ na různých internetových serverech (citim.cz, cs.wikipedia.org, blisty.cz). Dále vyjádřil přesvědčení, že jeho sbírka zbraní naplňuje dokonce i požadavky kladené na „sbírku muzejní povahy“ zákonem č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Stěžovatel také namítá porušení zásady legitimního očekávání, jelikož v předchozích rozhodnutích, kterými mu byly uděleny výjimky na držení jiných zbraní kategorie A, u něj správní orgány shledaly sběratelskou činnost. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 25/2002 týkající se limitů pro užití správního uvážení.

[5] Městskému soudu vytýká stěžovatel také to, že účelově interpretoval jeho výpověď u ústního jednání a záměrně vytrhával z kontextu ty její části, v nichž stěžovatel uváděl, že zbraně, pro jejichž nabytí výjimku žádá, nijak nesouvisí se zbraněmi, které již vlastní, ačkoliv v další části výpovědi stěžovatel hodnotil svou sbírku v širším kontextu. Stěžovatel se též ohradil proti tvrzení žalovaného, že se mu jedná o pouhé hromadění libovolných zbraní bez jakéhokoli deklarovaného nebo výsledovatelného cíle. Cílem jeho sbírky je shromáždit takový soubor zbraní, který by představoval jednotný a ucelený přehled o používání samočinných zbraní armádami států Varšavské smlouvy ve druhé polovině

pokračování

dvacátého století. Tyto zbraně ovšem byly (a jsou) i ve výzbroji silových sborů jiných států, kam se dostaly buď vlivem obchodního styku mezi státy tzv. „Východního bloku“ a třetími mocnostmi, popř. jako předmět nákupu na tzv. „černém trhu“. Proto stěžovatel hovořil ve svém odvolání o automatických zbraních, které byly výzbrojí armád „mimo jiné“ států Varšavské smlouvy. Stěžovatel poukázal též na to, že rozvíjí svou sběratelskou činnost v rámci spolku International Arms Collectors Association z. s. V závěru stěžovatel vysvětlil, že je zcela běžné a standardní, že v rámci sběratelské činnosti se sběratel snaží získat i více identických kusů téže zbraně. Jednak je tato varianta vhodnější pro údržbu a expozice zbraní, ale zejména má takto sběratel vždy jeden kus na výměnu s jiným sběratelem (samozřejmě po příslušném řízení).

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti přisvědčil stěžovateli v tom, že jistě lze sbírat předměty rozličné se sběratelským záměrem libovolným. Avšak pokud by se výjimka udělovala jen po prostém prohlášení určitého souboru zbraní za sbírku a na základě toho by bylo udělení výjimky nárokové, nebyl by splněn záměr zákonodárce, který žalovaný spatřuje v odpovědném posouzení sbírkové činnosti žadatele, včetně jeho sběratelského záměru. Stěžovatel podle názoru žalovaného hromadí zbraně bez nějakého výsledovatelného záměru, podle něhož by bylo možné v případě podání žádosti o udělení výjimky k nabytí vlastnictví a držení zbraně porovnat, zda do deklarované sběratelské činnosti požadovaná zbraň patří. V této souvislosti žalovaný upozornil na judikaturu Ústavního soudu, podle níž držení zbraně není základním lidským právem a v oblasti zbraní lze akceptovat obezřetný postup orgánů státu. Ani členství ve sběratelských klubech nelze podle žalovaného považovat za důvod pro udělení výjimky. Navíc ve správním řízení poukazoval stěžovatel pouze na své sepětí s INTERNATIONAL POLICE VETERANS ASSOCIATION, zatímco v kasační stížnosti uvedený spolek International Arms Collectors Association z. s., IČ: 22782248, má podle výpisu ze spolkového rejstříku jen jednoho člena a jako prezident je uveden žalobce, kterému dne 15. prosince 2015 vzniklo členství i funkce předsedy tohoto spolku. Z hlediska porušení zásady legitimního očekávání žalovaný zpochybnil, že by měl povinnost rozhodovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Úvodem nutno předeslat, že držení zbraně nespadá mezi základní práva a svobody; takové právo nelze odvodit dokonce ani z práva vlastnit majetek [srov. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. února 1999 (N 25/13 SbNU 177; 68/1999 Sb.)]. Ačkoliv na vydání zbrojního průkazu je ze zákona právní nárok (srov. tamtéž), držení některých kategorií zbraní stát výrazně reguluje a je to zcela namístě. Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů, již ve svých úvodních ustanoveních rozděluje zbraně a střelivo z hlediska jejich nebezpečnosti do čtyř kategorií (A až D - zakázané, podléhající povolení, podléhající ohlášení a ostatní). Nejnebezpečnější zbraně a střelivo, které jsou způsobilé ohrozit vnitřní pořádek a bezpečnost, jsou řazeny

do kategorie A a jejich nabývání, držení i nošení je všeobecně zakázáno (§ 9 odst. 1 zákona o střelných zbraních a střelivu). Výjimku ze zákazu může policie udělit držiteli odpovídajícího zbrojního průkazu nebo licence, který provádí některou z činností vymezených v § 9 odst. 2 písm. a) až f) zákona o střelných zbraních a střelivu. Výjimku může však policie udělit jen, pokud to neodporuje veřejnému pořádku a bezpečnosti (§ 9 odst. 1 zákona o střelných zbraních a střelivu). Smysl této úpravy je zřejmý z důvodové zprávy k zákonu o střelných zbraních a střelivu, kde se uvádí: „*Navrhovaná úprava by neměla umožnit, aby zbraně, které jsou zařazeny do kategorie A, se dostaly nekontrolovaně a bez vážného důvodu do rukou široké veřejnosti. To se týká zejména zbraní vyřazených z výzbroje subjektů uvedených v § 1 odst. 2.*“ S takto chápaným účelem zákona se ztotožnil i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 24. ledna 2007, č. j. 1 As 6/2006 - 66; všechna zde citovaná soudní rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[9] Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl k závěru, že „*rozhodnutí o neudělení výjimky ... nabývat do vlastnictví, držet nebo nosit zbraň kategorie A je vydáváno ve sféře volného uvážení správního orgánu. ... 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*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2006, č. j. 5 As 35/2005 - 47; obdobně též rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. listopadu 2005, č. j. 15 Ca 109/2005 - 33). Možnost podat proti rozhodnutí o neudělení výjimky žalobu je tudíž nepochybná. Otázkou zůstává rozsah soudního přezkumu, který by byl v případě, že by správní orgány v daném případě aplikovaly správní uvážení (jak uvádějí citované rozsudky), omezen ustanovením § 78 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle něj má soud zkoumat pouze to, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je nezneužil.

[10] Je pravda, že podle některých autorů má rozlišování neurčitých právních pojmů a správního uvážení význam pouze v právní doktríně, neboť v praxi soudního přezkumu obé v podstatě splývá (Kühn, Z. *Komentář k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2012, č. j. 1 As 51/2012 - 242, ve věci Vlastimil Rampula proti Ministru spravedlnosti*. Státní zastupitelství 4/2012). Jiní však právě z hlediska hloubky přezkumu mezi oběma instituty přísně rozlišují (srov. Mazanec, M. *Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud*. Bulletin advokacie 4/2000; obdobně též Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. *Slovník veřejného práva československého*, svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, str. 53-54). Proto Nejvyšší správní soud považuje za nutné tuto otázku vyjasnit, neboť souvisí s přezkoumatelností rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud se přiklání k tomu, že úvahy žalovaného ohledně naplnění pojmu „sběratelská činnost“ bylo nutno podrobit plnému soudnímu přezkumu, jelikož správní uvážení se uplatňuje v jiné fázi rozhodovacího procesu. Městský soud ovšem – byť v závěru svého rozsudku nepřesně hovoří o tom, že správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení – fakticky úvahy žalovaného přezkoumal a aproboval v celém rozsahu. Jde tudíž o rozsudek přezkoumatelný.

[11] Nejvyšší správní soud shrnuje, že splnění podmínek vymezených v § 9 odst. 2 písm. a) až f) zákona o střelných zbraních a střelivu není předmětem správního uvážení, ale

pokračování

jde tu o aplikaci neurčitých právních pojmů při naplňování hypotézy právní normy. To vyplývá z výše citovaného rozsudku č. j. 1 As 6/2006 - 66, kde Nejvyšší správní soud uvedl: *»V citovaném ustanovení in fine užitý pojem „sběratelská činnost“ spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů. ... Aby mohl tedy správní orgán jednoznačně uzavřít, že „činnost“ tvrzeň žalobcem je či není „sběratelskou činností“ a tedy zda se otevírá prostor pro udělení výjimky k držení předmětné zbraně či nikoliv, ... musí být takový pojem nejdříve vyložen.«* Jinými slovy, osobě, která žádnou ze zákonem vymezených činností neprovozuje a nesplňuje tak podmínku vymezenou v § 9 odst. 2 zákona o střelných zbraních a střelivu, nelze výjimku vůbec udělit. Prostor pro (zákonem vázané) správní uvážení (tedy možnost výjimku přiznat či nikoliv) se otevírá, když správní orgán zvažuje, zda by vydání výjimky v daném případě neodporovalo veřejnému pořádku a bezpečnosti ve smyslu § 9 odst. 3 téhož zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2007, č. j. 5 As 23/2007 - 144). Tento judikaturní výklad odpovídá též názorům doktríny. Podle nich je správní uvážení charakteristické tím, že teprve při naplnění hypotézy právní normy je dána správnímu orgánu možnost volit ze dvou či více variant právního následku (srov. Bažil, Z. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva*. Praha: vydavatelství Karolinum, 1993, str. 59-60), resp. s existencí určitého skutkového stavu není spojen jediný nutný právní následek (srov. Mates, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 83). Obdobné rozlišení mezi aplikací neurčitých právních pojmů a správního uvážení včetně jeho dopadu na rozsah soudního přezkumu zastává též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (srov. jeho usnesení ze dne 22. dubna 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS).

[12] Pokud jde o úvahy městského soudu v dané věci, ty obstály i při nahlížení přísným okem plného soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud považuje, stejně jako městský soud, za plně obhajitelnou snahu krajského policejního ředitelství a žalovaného vyložit pojem „sběratelská činnost“ úžeji, než jaký význam je mu přisuzován v běžném jazyce. Pro potřeby kontroly šíření nebezpečných zbraní opravdu nepostačuje vymezit sběratelství jako soustavné hromadění věcí podobného druhu (jedna z definic uváděných stěžovatelem v kasační stížnosti) bez stanovení jakéhokoliv záměru či cíle. Taková definice by udělala z podmínky uvedené v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o střelných zbraních a střelivu prázdnou floskuli, neboť za sběratelskou činnost by bylo možno označit i zcela nahodilé shromažďování zbraní kategorie A určitého typu, např. zbraní samočinných. Požadavek, aby žadatel vymezil svůj záměr, tedy cíl a předpokládaný rozsah své sbírky, je z tohoto pohledu zcela legitimní. Jedině tak je správní orgán schopen posoudit, zda žádost podává skutečný sběratel, nebo zda žadatel sleduje cíle jiné, správnímu orgánu třeba i neznámé či skryté, rozhodně však nespádající pod účel vymezený v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o střelných zbraních a střelivu.

[13] Přesvědčivými shledává Nejvyšší správní soud úvahy žalovaného a městského soudu i v té části, kde odmítli podřadit konkrétní skutkové okolnosti zjištěné na straně stěžovatele pod pojem „sběratelská činnost“. Proti stěžovateli hovoří řada okolností. Svůj údajný sběratelský záměr teprve postupně v průběhu řízení upřesňoval, neboť ještě na začátku ústního jednání na krajském policejním ředitelství dne 6. dubna 2011 uváděl, že jeho sběratelská činnost se neomezuje na žádné konkrétní časové období, a přiznal, že mezi zbraněmi, pro něž výjimku žádá, a těmi, které již má registrovány pro sběratelské účely, není žádná historická souvislost. Teprve následně, a zjevně zcela utilitárně, svou sbírku

zhodnotil jako „samopaly, které byly ve výzbroji armád států Varšavské smlouvy“, přičemž v odvolání toto pojetí rozšířil výrazem „mimo jiné“. Žalovaný správně vyvodil, že stěžovatelem formulovaný sběratelský záměr je nevěrohodný, neboť tak široký záběr nemívají ani profesionální vojenská muzea. Zjevně nebude v silách stěžovatele svou sbírku ani v hrubých obrysech za svého života dokončit a jeho široké vymezení cíle, který sleduje, skýtá do budoucna prostor pro zcela nahodilé shromažďování samočinných zbraní, které budou právě „k mání“. Tomu ostatně nasvědčuje i fakt, že řada zbraní kategorie A, které stěžovatel vlastní, nezapadá dokonce ani do jím samým velmi široce vymezeného sběratelského cíle. Stěžovateli nenahrává ani fakt, že ještě na ústním jednání uváděl, že není členem žádného sdružení, které se zabývá sběratelstvím, muzejní činností nebo vojenskou historií. Označil pouze sdružení INTERNATIONAL POLICE VETERANS ASSOCIATION (bez jakéhokoliv důkazu dokládajícího jeho členství v něm) a teprve později se začal odvolávat též na své aktivní členství ve spolku International Arms Collectors Association z. s. Všechny tyto střípky se dohromady skládají v mozaiku, která jasně vypovídá o tom, že stěžovatelem deklarovaná sběratelská činnost je pouhou fabulací, jež mu má otevřít přístup k nabývání libovolných samočinných zbraní kategorie A.

[14] Nedůvodné jsou i stěžovatelovy poukazy na porušení zásady legitimního očekávání. Ačkoliv v předchozích rozhodnutích o výjimce ze zákazu držení zbraní kategorie A u něj správní orgány shledaly sběratelskou činnost, bez dalšího to nezavazuje žalovaného, aby jeho žádostem podaným z téhož důvodu nadále vyhovoval. Správní praxe žalovaného se měnila a výklad a aplikace zákona se postupně zpřesňoval mimo jiné i pod vlivem Nejvyššího správního soudu, který ve svém výše citovaném rozsudku č. j. 1 As 6/2006 - 66 požadoval, aby si žalovaný ujasnil, jak chápe neurčitý právní pojem „sběratelská činnost“. Zejména však nelze žalovanému upírat možnost vyhodnotit nově zjištěné okolnosti. V daném případě mohly být správní orgány po určitou dobu vstřícnější vůči stěžovateli např. z toho důvodu, že jeho sbírka teprve vznikala. Nyní, kdy je již zřejmé, že řada zbraní, které stěžovatel v minulosti nabyl a má je nadále ve svém držení, neodpovídá stěžovatelem deklarovanému sběratelskému zaměření, musely správní orgány tuto skutečnost zohlednit ve svých rozhodnutích. Krom toho nelze přehlédnout, že krajský soud námitku porušení legitimního očekávání přílehavě vyvrátil i poukazem na tvrzení samotného stěžovatele, že mezi zbraněmi, pro něž výjimku žádá, a těmi, pro které již výjimku pro sběratelské účely obdržel, není žádná historická souvislost. Za této situace by ani dřívější rozhodnutí o udělení výjimek nemohla založit očekávání budoucího postupu správních orgánů v případech jinak pojímané sbírky či sběratelské činnosti.

[15] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Požadavek správního orgánu, aby osoba, která žádá o výjimku z všeobecného zákazu nabývat zbraně kategorie A pro sběratelské účely, popsala svůj sběratelský záměr, tedy cíl a předpokládaný rozsah své sbírky, je naprosto legitimní. Posouzení, zda záměr osoby spadá pod neurčitý právní pojem „sběratelská činnost“ – a tudíž jsou splněny podmínky vymezené v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o střelných zbraních a střelivu – pak není předmětem správního uvážení a podléhá plnému soudnímu přezkumu. V daném případě nicméně úvahy žalovaného i z tohoto pohledu obstály. Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

pokračování

IV. Náklady řízení

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. května 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu