



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **ZELENÝ SPORT s.r.o.**, se sídlem Slatina 116, zastoupena MUDr. Mgr. Ivanem Langerem, advokátem se sídlem Purkyňova 2, Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezidium ČR**, se sídlem Strojnická 27, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 02. 2021, č. j. PPR-3346-3/ČJ-2021-990450, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 12. 1. 2022, č. j. 52 A 31/2021 - 31,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajské ředitelství policie Pardubického kraje, odbor služby pro zbraně a bezpečnostní materiál, oddělní dohledu a dozoru, Pardubice (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 16. 11. 2020 usnesení, kterým zastavil správní řízení ve věci doplnění muniční licence č. ML 000144 o provozovnu v areálu muničních skladů Strážské, Priemyselná 720, Strážské, Slovensko (dále jen „žádost“), a to dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“). Shledal totiž žádost jako zjevně právně nepřipustnou, jelikož tato agenda je upravena zákonem č. 119/2002 Sb., o střelných

zbraních a střelivu (dále jen „zákon o zbraních“), který upravuje právní vztahy na území České republiky. Tento zákon nedovoluje zápis provozovny nacházející se na území Slovenské republiky do muniční licence. Rozšíření licence na provozovnu v areálu muničního skladu mimo území ČR je nepřípustné.

[2] Žalovaný zamítl napadeným rozhodnutím odvolání proti usnesení správního orgánu I. stupně a toto usnesení potvrdil.

[3] Proti napadenému rozhodnutí žalobkyně brojila žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, který žalobu zamítl. Neztotožnil se s námitkou žalobkyně, podle níž k zastavení správního řízení nebyly splněny zákonné podmínky a prvostupňové rozhodnutí bylo stíženo vadou. Dle krajského soudu správní orgán I. stupně dostatečně objasnil, v čem spatřuje právní nepřípustnost žádosti, přestože se jedná o stručné rozhodnutí.

[4] Soud nesouhlasil s žalobkyní, dle které je třeba pojem „provozovna“ podle zákona o zbraních vykládat subsidiárně dle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Tento odkaz nepovažoval krajský soud za příležitý, neboť pojem „provozovna“ je třeba vykládat v kontextu zákona o zbraních, nikoliv dle zákona o živnostenském podnikání. Krajský soud odůvodnil závěr o nemožnosti zapsání provozovny muničního skladu v jiném členském státu EU i teritoriální působností zákona o zbraních.

[5] Dle krajského soudu je rovněž nedůvodná námitka odkazující na aplikaci práva Evropské unie (pravidel jednotného vnitřního trhu), jelikož v žalobě nebyly uvedeny důvody podporující toto tvrzení. Naopak se soud přiklonil k tvrzení žalovaného, který odkázal na evropské předpisy týkající se nakládání se zbraněmi, střelivem a municí, zejména na směrnici Rady č. 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní.

[6] Konečně krajský soud neshledal důvodnou ani námitku porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Správní orgán I. stupně dostatečně odůvodnil rozhodnutí o zastavení řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. b) s. ř., na které následně reagovala žalobkyně odvoláním.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka nadále zastává názor, že splnila všechny zákonem požadované podmínky pro zápis provozovny do muniční licence dle § 70j zákona o zbraních. Nesouhlasí s argumentací krajského soudu, že podle zákona o zbraních nelze zapsat do muniční licence provozovnu nacházející se na území jiného státu. Zákon o zbraních totiž nestanoví, že se provozovna nemůže nacházet na území jiného státu.

[9] Stěžovatelka také zopakovala, že je nutné pojem „provozovna“ vykládat subsidiárně dle zákona o živnostenském podnikání. Neztotožňuje se se závěrem krajského soudu, že se tento zákon na její žádost neužije.

pokračování

[10] V neposlední řadě je také nutné použít na věc právo EU. Podle stěžovatelky lze v rámci volného pohybu osob a služeb provozovat podnikání i v jiném členském státě Evropské unie, a to na základě žádosti. Argumentace krajského soudu, že danou provozovnu nelze zapsat z důvodu, že se nejedná o území České republiky, neobstojí, jelikož dané tvrzení z ničeho neplyne.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že za klíčové považuje zabývat se působností právních předpisů platných v České republice, konkrétně zákona o zbraních. Žalovaný uvádí, že zákon explicitně nepřipouští žádnou výjimku z teritoriální působnosti právních norem v něm obsažených, a v tomto kontextu je třeba vyložit otázku přípustnosti provozovny a jejího zápisu do muniční licence. Dále je třeba vzít v potaz možnost vykonávání jeho kontrolní pravomoci, která je spojena se zajišťováním bezpečnosti a veřejného pořádku. Správní orgán I. stupně není oprávněn zapsat muniční licenci vydanou na základě zákona o zbraních na území jiného státu, a to ani tehdy, jedná-li se o členský stát Evropské unie.

[12] K otázce výkladu pojmu „provozovna“ žalovaný uvádí, že nebyl rozporován výklad tohoto pojmu, nýbrž samotná skutečnost, kde se provozovna vyskytuje.

[13] Pokud jde o tvrzení stěžovatelky, že na její žádost je třeba aplikovat normy evropského práva, žalovaný namítl, že stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní ustanovení, ze kterého by vyplývala extrateritoriální působnost, která by orgánům v ČR umožňovala zapsat a povolit provozovnu na území jiného státu. V tomto případě není rovněž možné užití obecného principu volného pohybu osob a služeb. Pokud stěžovatelka chce provozovat podnikání v jiném členském státě Evropské unie, může tak učinit pouze prostřednictvím orgánů Slovenské republiky.

[14] Žalovaný je nadále přesvědčen, že i bez dalšího zjišťování bylo zřejmé, že žádosti nelze vyhovět, jelikož stěžovatelka po správních orgánech požaduje úkon, ke kterému nejsou oprávněny. Postup správního orgánu I. stupně byl důvodný a zákonný. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost **není důvodná**.

[17] Stěžovatelka kasační stížnost soustředila toliko do jedné kasační námítky. Namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], přitom však toliko opakuje žalobní argumentaci, aniž by na závěry vyslovené krajským soudem jakkoliv konkrétně reagovala.

[18] Nejvyšší správní soud proto úvodem upozorňuje, že v řízení o kasační stížnosti přezkoumává rozhodnutí a postup krajských soudů, stěžovatelka je proto v kasační stížnosti povinna uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38, bod 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, bod 140). Stěžovatelčiny námitky jsou však velmi obecné a jak již bylo uvedeno, prakticky nemíří proti napadenému rozsudku krajského soudu. Stěžovatelka pouze apodikticky opakuje žalobní argumentaci. Nejvyšší správní soud však nemůže námitky za stěžovatelku domýšlet. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60). Kasační soud proto považuje za nadbytečné podrobně opakovat argumentaci krajského soudu, s jejíž věcnou správností se ztotožnil, a námitky stěžovatelky proto vypořádá obecně.

[19] Podstatou stěžovatelčiných námitek je tvrzení, že správní orgány České republiky jsou oprávněny na základě zákona o zbraních, resp. za subsidiárního použití živnostenského zákona zapsat do již existující muniční licence provozovnu, v níž bude docházet k manipulaci s municí a která se nachází na území Slovenské republiky. S výkladem stěžovatelky se Nejvyšší správní soud neztotožnil, a naopak zcela souhlasí se závěry, k nimž v napadeném rozsudku dospěl krajský soud.

[20] Zákon o zbraních je právní předpis, jehož územní působnost se vztahuje na území České republiky, na němž vykonávají svrchovanou moc orgány ČR. Působnost tohoto právního předpisu nedopadá na území jiných států a normy v něm obsažené nezakládají jakoukoliv extrateritoriální působnost zákona, ani působnost českých orgánů mimo území ČR (taková norma by ostatně byla pouhou transpozicí norem mezinárodního práva, které by musely umožnit českým orgánům vykonávat působnost i ve vztahu k území jiných států). Jinak řečeno, provozovnu, v níž bude docházet k manipulaci s municí a která se nachází mimo území ČR, zákon neumožňuje příslušným českým orgánům povolit a zapsat do již existující licence, jak stěžovatelka požadovala. Lze také souhlasit s krajským soudem v tom, že důležitým aspektem věci je rovněž kontrolní činnost vůči dodržování povinností držitelem muniční licence. V případě, že by české orgány zapsaly do licence provozovnu na území Slovenské republiky, nemohly by mimo území ČR vykonávat kontrolní činnost.

[21] Stěžovatelka také opakovaně namítá, že nikde v právním řádu není uvedeno (resp. výslovně zakázáno), aby se provozovna musela nacházet na území České republiky. Stěžovatelka tím poukazuje na jednání *praeter legem*, neboli na uplatnění zásady, podle níž je dovoleno vše, co není právem (resp. zákonem) zakázáno. Takové závěry jsou ovšem v dané věci zcela nepřipadné. Správní orgány stěžovatelce neznemožnily případně působit také na území Slovenské republiky a provozovat tam provozovnu v areálu muničního skladu. Kromě již uvedeného důvodu, že orgány ČR nejsou v tomto případě nadány extrateritoriální působností, je také zcela legitimní a v souladu s právem podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, že žadatel o zápis provozovny musí splnit zákonem stanovené podmínky (viz čl. 26 odst. 2 Listiny, podle něhož může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností). Jak vyslovil Ústavní soud již v nálezu ze dne 25. 11. 2003,

pokračování

sp. zn. I. ÚS 504/03, *povaha tohoto práva* (práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost – pozn. NSS) je *ambivalentní v tom, že nevytváří pouze status negativus, tedy prostor autonomie jednotlivce, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat, nýbrž je to do jisté míry i veřejná moc, která pozitivně formuje a stanoví podmínky pro výkon povolání a hospodářských činností, a vytváří tak vlastně samotné předpoklady výkonu takových činností (status positivus)...* Stanovení podmínek a omezení výkonu určitého povolání a určitých hospodářských činností uskutečňuje veřejná moc ve veřejném zájmu, jímž je především zájem na kvalitě výkonu takových činností.“.

[22] Kasační soud se proto zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že zákon o zbraních nezakládá působnost správních orgánů ČR k rozšíření existující muniční licence a zapsání provozovny nacházející se na území jiného státu. Tento závěr pak nikterak neporušuje ústavně zaručené právo stěžovatelky podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost.

[23] K námitce stěžovatelky, že je třeba při výkladu pojmu „provozovna“ subsidiárně užít živnostenského zákona, lze uvést následující. Nejvyššímu správnímu soudu především není jasné, jak by v daném případě výklad pojmu provozovna dle živnostenského zákona mohl ovlivnit závěr o tom, že zákon o zbraních se vztahuje toliko na území ČR a nezakládá extrateritoriální působnost příslušných českých orgánů. Přesto i zde lze přitakat krajskému soudu, že pojem provozovna použitý v zákoně o zbraních má svůj specifický význam. Podle § 17 odst. 1 živnostenského zákona se provozovnou rozumí prostor, v němž je živnost provozována. Za provozovnu se považuje i automat nebo obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb a mobilní provozovna. Na druhou stranu pojem provozovna, tak jak je uváděn v zákoně o zbraních, je třeba vnímat v odlišném smyslu. V tomto případě zákonodárce užívá tento pojem v souvislosti se skladováním, umisťováním, zpracováváním nebo jiným používáním munice nebo výbušnin. Žadatel o vydání muniční licence je povinen splnit několik podmínek a povinností, které vyplývají ze zákona o zbraních, nikoliv však ze zákona o živnostenském podnikání. Jedná se například o připojení licence prokazující oprávnění užívat provozovnu pro účely nakládání s municí (jde-li o žádost o vydání obecné muniční licence), povinnost dle § 70m odst. 2 písm. a) zákona o zbraních, ustanovit muničáře pro každou provozovnu, zajistit přítomnost muničáře v provozovně vždy, dochází-li zde k manipulaci s municí aj.

[24] Konečně závěrem se kasační soud zabýval námitkou stěžovatelky, ve které se stručně a bez konkrétního zdůvodnění odkazuje na principy jednotného vnitřního trhu EU (volný pohyb osob a služeb) a poukazuje na nutnost aplikace unijního práva, aniž by však konkretizovala, které jeho normy zakládají působnost orgánů ČR rozhodovat o provozovnách muničních skladů nacházejících se na území jiných členských států EU. Také v této části se kasační soud ztotožňuje s krajským soudem, podle něhož takové konkrétní normy v unijním právu neexistují a působnost českých orgánů jednostranně rozhodovat o provozovně na území jiného členského státu nelze založit toliko na obecných principech volného pohybu osob, zboží a služeb. Pravomoc rozhodovat o zřízení nové provozovny náleží v tomto případě výhradně orgánům Slovenské republiky. Stěžovatelce tak není bráněno vykonávat své podnikatelské aktivity i mimo území ČR, avšak k povolení provozovny muničního skladu na území Slovenské

republiky musí splnit požadavky tamějších právních předpisů a jejich splnění osvědčují slovenské orgány.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. srpna 2022

JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D.
předseda senátu