



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Pavla Molka v právní věci žalobce: **D. S.**, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčková 42, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství Policie Jihomoravského kraje, Odbor služby pro zbraně a bezpečnostní materiál**, se sídlem Kounicova 24, Brno, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2016, čj. 62 A 203/2015-113,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Stručné vymezení věci a dosavadního průběhu řízení

[1] Žalobce se ve správním řízení domáhal aplikace čl. II bodu 1 zákona č. 170/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „novela zákona o střelných zbraních“ nebo „novela“).

[2] Podle tohoto ustanovení upravujícího tzv. zbraňovou amnestii [t]restnost nedovoleného ozbrojování zaniká u osoby, která bez povolení přechovává zbraň kategorie A, B, C anebo D, její hlavní část nebo střelivo, jestliže je dobrovolně ve lhůtě 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona předá kterémukoli útvaru policie do úschovy nebo přenechá ve prospěch státu; útvar policie vydá o převzetí potvrzení. Ten, kdo odevzdal zbraň kategorie A, B, C anebo D, její hlavní část nebo střelivo, může požádat o vydání příslušných dokladů opravňujících jej k jejich držení, jsou-li vyžadovány, nebyl-li s nimi podle odborného vyjádření, je-li možné jej vydat, spáchán trestný čin. Odborné vyjádření zpracovává útvar policie, do jehož věcné působnosti náleží kriminalistická balistika. Žádost lze podat do 6 měsíců ode dne oznámení odborného vyjádření. Nepožádá-li ten, kdo odevzdal zbraň kategorie A, B, C anebo D, její hlavní část nebo střelivo, o vydání příslušných dokladů, nebo nebudou-li mu vydány, použije se § 64 zákona č. 119/2002 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, obdobně.

[3] Žalobce podal žádost podle čl. II bodu 1 novely o vydání dokladu opravňujícího jej k držení v žádosti blíže specifikovaných zbraní a střeliva dne 2. 1. 2015. Žalovaná na jeho žádost reagovala přípisem ze dne 26. 1. 2015. V něm mu sdělila, že podmínky zbraňové amnestie, konkrétně prvek dobrovolnosti odevzdání zbraní a střeliva, nesplnil. Jeho žádost proto „zamítla“. Zbraně, kterých se jeho žádost týkala, totiž byly zajištěny v rámci domovních prohlídek provedených na základě příkazu soudce Městského soudu v Brně v souvislosti s trestním stíháním žalobce pro přečin nedovoleného ozbrojování podle § 279 odst. 1 trestního zákoníku.

[4] Žalobce se 26. 11. 2015 obrátil na krajský soud s žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu, protože podle jeho názoru žalovaná dosud o jeho žádosti nerozhodla. Krajský soud žalobu při jednání dne 11. 2. 2016 zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Soud se na jedné straně neztotožnil s názorem žalované, že podáním žádosti nebylo zahájeno správní řízení a tudíž nebylo potřeba vydávat rozhodnutí. Naopak, v důsledku absence úpravy zahájení správního řízení v novele se na danou věc uplatní obecná ustanovení o žádosti podle správního řádu, podle kterého je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 a 45 správního řádu). Podmínky aplikace zbraňové amnestie jsou totiž takovými skutečnostmi, k nimž musí být dán podklad, a jejichž vyhodnocení předurčuje postup žalované v rámci zahájeného řízení o žádosti a jeho ukončení. Na druhé straně však soud dospěl též k závěru, že přípis žalované ze dne 26. 1. 2015 je nutno z materiálního hlediska považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Žalovaná v něm výslovně reaguje na žalobcovu žádost v celém jejím předmětu, uvedla důvod, proč nebyl u žalobce splněn prvek dobrovolnosti odevzdání zbraní a střeliva, a dále, že žádost žalobce zamítá. Přípis byl žalobci doručen způsobem, který odpovídal předepsanému způsobu oznámení rozhodnutí. Na to nemůže mít vliv ani skutečnost, že sama žalovaná svůj postup právně hodnotila tak, že ve věci nevydává rozhodnutí.

[5] Krajský soud sice dále uznal, že uvedený přípis nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí podle § 68 odst. 1 a § 69 odst. 1 správního řádu a že lze namítat i vady postupu žalované před vyhotovením přípisu. K tomu však uvedl, že v takovém případě lze odkázat na § 83 odst. 2 správního řádu, který stanoví pravidla postupu v případě chybějícího poučení o možnosti podat opravný prostředek. Dále, i kdyby byly námitky ohledně nezákonnosti postupu žalované pravdivé, jednalo by se o vady řízení s možným vlivem na zákonnost rozhodnutí, nikoliv odůvodňující závěr, že materiálně nebylo rozhodnutí vůbec vydáno. Uvedené dopadá i na námitku, že žalovaná dosud nerozhodla *přezkoumatelným* způsobem. Krajský soud uzavřel, že ze skutkového stavu zjištěného ke dni vydání napadeného rozsudku nelze dovozovat, že žalovaná byla ve věci žalobcovu žádosti nečinná.

pokračování

II. Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, a to podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele je mezi účastníky řízení nesporné, že podal žádost o zahájení řízení. Žalovaná však tuto žádost nepovažovala za způsobilou k vyřízení, neboť stěžovatel dle ní nesplnil podmínky zbraňové amnestie. Teprve krajský soud do věci vnesl svůj nový pohled a přípis označil za rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Správní úřady nadřízené žalované měly zcela jasně a nesporně zato, že žalovaná ve věci meritorně nerozhodla (tj. byla nečinná).

[7] Stěžovatel napadá sporný přípis ze dne 26. 1. 2015 z hlediska zákonných požadavků kladených na formu správního rozhodnutí, zejména § 67, § 68 odst. 1 a § 77 správního řádu. Upozorňuje na skutečnost, že žalovaná sama svůj přípis od počátku řízení po celou jeho dobu, a dále i v řízení před krajským soudem, za správní rozhodnutí nepovažovala. Šlo o písemné odmítnutí se podáním stěžovatele vůbec jako žádostí o zahájení řízení zabývat. Nadřízené správní orgány žalované (Policejní prezidium ČR a Ministerstvo vnitra) pak považovaly řízení sice za zahájené, avšak nezakončené meritorním rozhodnutím. Stěžovatel dovozuje, že pokud by sporný přípis skutečně meritorním rozhodnutím byl, musela by tato skutečnost být zřejmá jak tomu, kdo jej měl vydat, tak i nadřízeným správním orgánům. Teprve krajský soud vytvořil právní fikci, že přípis je správním rozhodnutím. V každém případě by se však dle stěžovatele jednalo o paakt v důsledku úplné absence formy. Fikce správního rozhodnutí vytvořená krajským soudem s takovým časovým odstupem od jeho vydání má pak důsledky, pokud jde jak o možnost uplatnění řádných opravných prostředků, tak o možnost soudního přezkumu takového rozhodnutí, což je též v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, např. s nálezem ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03 (N 120/41 SbNU 499), který zapovídá používání přílišného formalismu soudy.

[8] Podle stěžovatele by přistoupení na takový způsob posuzování formy správního aktu mohlo do budoucna založit stav, kdy by soud za rozhodnutí zpětně prohlásil přípis, který by obsahoval označení žadatele a informaci o způsobu vyřízení žádosti s náznakem odůvodnění, který by zcela ignoroval procesní postupy, neprovedl by dokazování, ignoroval by ostatní účastníky řízení a žadateli by neformálně vyhověl. Kladné rozhodnutí ze strany soudu po několika letech od vydání takového přípisu by pak vyloučilo uplatnění opravných prostředků zejména ze strany opomenutých účastníků řízení. Stěžovatel v této souvislosti odkázal i na judikaturu NSS, konkrétně na rozhodnutí čj. 8 As 141/2012-57 a 7 As 33/2010-99.

[9] Dále stěžovatel vznáší námitky i proti obsahu sporného přípisu. Uvedený přípis neobsahuje odkaz na právní úpravu zakládající pravomoc či příslušnost žalované k vydání dané formy správního aktu, proto jej správní orgány za správní rozhodnutí nepovažovaly.

[10] Žalovaná reagovala na kasační stížnost vyjádřením ze dne 14. 4. 2016. Stěžovatel se až do doby doručení přípisu Policejního prezidia ze dne 6. 10. 2015 (reakce nadřízeného správního orgánu na stěžovatelem uplatněné opatření proti nečinnosti) nemůže dovolávat postojem žalované, podle kterého ona sama přípis za rozhodnutí nepovažovala, protože teprve prezidium konstatovalo, že sporný přípis není rozhodnutím, a tento závěr byl pro žalovanou závazný. Žalovaná upozorňuje na jiná rozhodnutí NSS (sp. zn. 4 Ads 9/2005 a 1 As 214/2014), z nichž vyplývá, že vady formy nutno posuzovat z hlediska zákonnosti aktu,

nikoliv jeho existence. Žalovaná ve shodě se soudem na závěr uvedla, že přípis nutno materiálně považovat za rozhodnutí.

[11] Ze všech těchto důvodů žalovaná navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti, kterou by byl povinen se zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Zdejší soud nejprve upozorňuje, že předmětem tohoto řízení není posouzení, zda stěžovatel splnil podmínky zbraňové amnestie, či nikoliv. Jádro sporu v této věci před krajským soudem představovala otázka, zda byla žalovaná v případě žádosti stěžovatele nečinná, jinými slovy, zda měla povinnost o žádosti rozhodnout formou správního rozhodnutí, a pokud ano, zda tak učinila (v předepsané lhůtě). Proto všechny argumenty stěžovatele a na ně navazující vyjádření žalované týkající se aplikace zbraňové amnestie jako takové na případ stěžovatele jsou z pohledu předmětu tohoto řízení irelevantní.

[14] Kasační stížnost nyní přináší jedinou právní otázku, totiž zda přípis žalované ze dne 26. 1. 2015 lze považovat za rozhodnutí v materiálním slova smyslu, jak konstatoval krajský soud [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel tvrdí, že nikoliv, a trvá na tom, že žalovaná je ve věci jeho žádosti podle čl. II bodu 1 novely k zákonu o střelných zbraních dosud nečinná. Žalovaná naopak tvrdí, že věc stěžovatele byla řádně vyřízena, a ztotožňuje se se závěry krajského soudu. Zdejší soud dodává, že nepřehlédl, že argumenty v této podobě uplatňují účastníci řízení v podstatě poprvé, tedy až v reakci na napadený rozsudek. Napadený rozsudek však nelze považovat za překvapivý. Je sice pravdou, že oba účastníci řízení před krajským soudem shodně tvrdili, že rozhodnutí nebylo vydáno, podstatou sporu však bylo, zda mělo, či nemělo být o žádosti stěžovatele rozhodnuto ve správním řízení. Existence či neexistence správního rozhodnutí tedy musela být v každém případě krajským soudem vzata v úvahu; bylo-li rozhodnutí žalovaným vydáno, nemohl stěžovatel se svou žalobou uspět.

[15] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.* V řízení na ochranu proti nečinnosti přitom NSS vychází při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46).

[16] V uvedených normách je klíčový pojem „*rozhodnutí ve věci*“. Ustálená judikatura dlouhodobě konstatuje, že pojem „*rozhodnutí*“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, nikoliv formy, neboť „*i neformální přípis bez odůvodnění či poučení o oprávněm prostředku může být rozhodnutím v materiálním smyslu.*“ Za správní rozhodnutí je tak třeba považovat jakýkoliv akt individuální povahy, vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení vůči žadateli [viz rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS, či ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104]. Citované závěry tím odpovídají na námítky stěžovatele, které jsou nesprávně založeny na tom,

pokračování

že sporný přípis nemůže být z povahy věci považován za rozhodnutí z důvodu nedostatku formy. Požaduje-li nyní stěžovatel, aby bylo „jednoznačně judikatorně vymezeno, kdy vůbec, a pokud ano, za jakých podmínek, lze ze strany soudu v tomto typu řízení považovat za správní rozhodnutí písemný projev správního úřadu, který zcela postrádá formální náležitosti správního rozhodnutí dané zákonem, který je navíc vyhotoven jako vyjádření správního úřadu, aniž by jej sám úřad za správní rozhodnutí považoval“, lze s odkazem na výše cit. judikaturu a judikaturu na ní navazující konstatovat, že se tak již v minulosti stalo.

[17] Obdobný závěr k této problematice zaujala před bezmála dvěma dekádami též doktrína. Podle ní „[n]evadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalem rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou“ (viz Bureš, J. - Drápal, L. - Mazanec, M. *Občanský soudní řád, Komentář*. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042; podtržení doplnil NSS). Není tedy podstatné, jak je příslušný akt označen, nýbrž skutečnost, zda se jako rozhodnutí chová. To odpovídá i formulaci § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodného pro žalobní řízení (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[18] Dosud uvedené závěry se zcela uplatní i na posuzovanou věc. Krajský soud správně postupoval v řízení tak, že nejdříve vyhodnotil, zda existovala povinnost žalované ve věci meritorně rozhodnout, tj. zda jde o takovou pasivitu správního orgánu, která zakládá jeho nečinnost. Poté, co učinil závěr, že o žádosti stěžovatele ze dne 30. 12. 2014 mělo být vedeno řízení podle § 44 a násl. správního řádu, krajský soud dále zkoumal, zda sporný přípis žalované věcně obстоjí jako rozhodnutí. Po jeho vyhodnocení i přes formální nedostatky dospěl ke kladné odpovědi. Upozornil na to, že žádost stěžovatele byla v plném rozsahu v přípisu žalované vypořádána. I doručování přípisu bylo provedeno v souladu s podmínkami pro doručování správního rozhodnutí (datová schránka zástupce stěžovatele). Tento závěr o existenci rozhodnutí v materiálním smyslu považuje Nejvyšší správní soud za správný.

[19] Žalovaná tedy fakticky o žádosti stěžovatele rozhodla, protože ji z tam uvedených důvodů zamítla. Obsah přípisu věcně odpovídá nárokům na odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatel má pravdu, že přípis nevyhovuje dalším požadavkům na formu rozhodnutí jako takového, zejména neobsahuje poučení o opravném prostředku jako důležité součásti práva na projednání věci. Nelze pochybovat, jak zdůraznil krajský soud, že pokud již žalovaná měla vskutku o žádosti stěžovatele rozhodnout, měla tak učinit kvalifikovanou formou, nikoliv přípisem. Taková vada však představuje vadu nezákonnosti, kterou lze uplatňovat v rámci odvolání a dále v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[20] Na situace, kdy správní orgán do svého rozhodnutí nezahrne poučení o opravném prostředku, správní řád výslovně pamatuje v § 83 odst. 2 tak, že žadateli poskytuje delší lhůtu k podání odvolání. V tomto případě tedy stěžovatel mohl podat odvolání nejpozději do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Stěžovatel tuto prodlouženou lhůtu k odvolání nevyužil, ač kromě nečinnosti žalované věcně polemizoval i s důvody „zamítnutí“ jeho žádosti a jednoznačně se proti právnímu posouzení věci žalovanou vymezoval. Učinil tak ale teprve dlouho po uplynutí zákonem prodloužené lhůty k podání odvolání.

[21] Nesprávně zvolená forma projevu činnosti správního orgánu vůči účastníkovi řízení ve světle výše vyložených závěrů automaticky nezakládá nečinnost správního orgánu. Vadu nedostatku formy je nutno považovat za vadu zákonnosti. Správní orgán však v takovém

případě nečinným nezůstal. Z přípisu se stěžovatel dozvěděl, proč byla jeho žádost zamítnuta (žalovaná dokonce použila přesně tento termín). Stěžovatel byl obeznámen s konkrétními důvody, pro které nemohl být dle žalované se žádostí úspěšný, v dalším průběhu řízení proti těmto důvodům ostatně vznášel věcné námitky. Jak správně konstatoval krajský soud, stěžovatel nemohl žít v nejistotě, jak bylo s jeho žádostí naloženo.

[22] Pokud snad stěžovatel namítá, že v důsledku prohlášení sporného přípisu za rozhodnutí ho krajský soud „zpětně“ zkrátil na možnosti podat řádné opravné prostředky proti rozhodnutí, nelze s tím souhlasit. Z předložených listin vyplývá, že stěžovatel podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti teprve 15. 9. 2015. Ve své věci se tedy začal bránit teprve osm měsíců poté, co mu byl věcný přípis žalované doručen, tedy dávno po uplynutí devadesátidenní lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí, které postrádá příslušné poučení (§ 83 odst. 2 správního řádu). V tomto okamžiku tedy v podstatě stěžovateli „zbývala“ jen cesta opatření proti nečinnosti a následně nečinnostní žaloby, neboť cesta řádných opravných prostředků mu již v té době byla zapovězena. Svým nynějším procesním postupem by se stěžovatel tomuto problému vyhnul tím, že by žalovanou zavázal k vydání nového rozhodnutí; k tomu však nečinnostní žaloba neslouží.

[23] K námitce, že se krajský soud blíže nezabýval další genezí řízení o nečinnosti před nadřízenými správními orgány doloženou ve spisu, zdejší soud uvádí, že v daném řízení tak postupovat nemusel. Stěžovatel sám totiž krajskému soudu při jednání dne 11. 2. 2016 potvrdil, že z listin zachycujících další průběh správního řízení o nečinnosti (tj. „další geneze řízení“) po skutkové stránce nic nového neplyne a dokládal je pouze „pro dokreslení důvodů, že na žalobě pořád trvá“ (viz záznam z jednání na CD, 20:47 a dále). V průběhu řízení stěžovatel nabízel věcnou argumentaci ve vztahu k aplikaci zbraňové amnestie. Dále k výslovnému dotazu soudu uvedl, že „nemá žádné návrhy na dokazování“ nad rámec listin, které byly soudu předloženy v rámci „správního spisu“, a které krajský soud na jednání v podstatném obsahu zrekapituloval. Klíčové je, že krajský soud zjistil, že ke dni vydání rozsudku žalovaná žádné jiné rozhodnutí o žádosti stěžovatele nevydala.

[24] Ani odkaz stěžovatele na nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03, který zakazuje soudům užít přepjatý formalismus, na tomto posouzení nic nemění. Koncepce materiálního rozhodnutí není formalistická, ale naopak vstřícná k ochraně veřejných subjektivních práv. Adresát rozhodnutí se nemusí prostředky ochrany proti nečinnosti komplikovaně domáhat, aby dostal rozhodnutí v řádné formě, ale naopak může formálně vadný akt rovnou napadat opravnými prostředky.

[25] Pokud jde o odkazy stěžovatele na rozhodnutí zdejšího soudu čj. 8 As 141/2012-57 a čj. 7 As 33/2010-99, lze se ztotožnit s názorem žalované, že jsou nepřipadné, neboť v obou těchto věcech nebylo sporu, že příslušný správní orgán vydal rozhodnutí ve správním řízení a stěžovatelé namítali toliko jejich nezákonnost spočívající mimo jiné ve vadách rozhodnutí. Z těchto rozsudků tedy rozhodně nelze dovodit, že by snad rozhodnutí žalované bylo nicotné.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

pokračování

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly, proto ji zdejší soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 27. července 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu