

14. 11. 2018

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Neurčité právní pojmy a správní uvážení v návrhu novely implementující směrnici o zbraních

Návrh implementace směrnice č. 2017/853 (EU) o kontrole nabývání a držení zbraní ("zákazová směrnice") byl po několika měsících odkladů schválen na pořad jednání Poslanecké sněmovny, jen aby z něj byl opět stažen. Tisk č. 92 je kontroverzní zejména s ohledem na přeřazení řady zbraní, jejichž držení nyní podléhá vydání nárokového povolení, do kategorie zbraní zakázaných.



Byť podmínky pro jejich nabývání se liší od zbraní, které jsou zakázané již nyní, v principiální rovině jsou si velmi podobné - a to především vymezením podmínek jejich nabytí a držení právně neurčitými pojmy a podmíněním konečného rozhodnutí správním uvážením. Je tedy na místě podívat se na to, jakým způsobem se s tímto správní praxe vyrovnala v případě zbraní, které jsou v kategorii zakázaných dlouhodobě. [1]

1. SROVNÁNÍ ÚPRAVY NAVRHOVANÉ PRO NOVĚ ZAKAZOVANÉ ZBRANĚ S TOUTO EXISTUJÍCÍ

Právně neurčitých pojmů podmiňujících vydání výjimky k držení nově zakázaných zbraní návrh novely obsahuje celou řadu. Z nově navrhovaného § 11a zákona č. [119/2002](#) Sb., o zbraních („zákon o zbraních“) stojí za zmínění především následující:

- sběratelská nebo muzejní činnost,
- výcvik k zajišťování nebo podílení se na zajišťování bezpečnosti a na to navazující pojmy:
 - kritická infrastruktura,
 - obchodní doprava,
 - konvoje vysoké hodnoty,
 - citlivé prostory,
 - příprava obyvatel k zajišťování obrany České republiky mimo výkon branné povinnosti.
- vzdělávací, kulturní, výzkumné a historické účely,
- aktivní trénování,
- účast na soutěžích ve střelbě,

- splnění specifikace pro střeleckou disciplínu.

Současná úprava přitom co do procesu vydávání výjimek znala pouze právně neurčitý pojem „provádění sběratelské nebo muzejní činnosti“.

Vymezení správního uvážení je v zásadě obdobné již existující právní úpravě, když nynější zákon hovoří o tom, že „*policie může udělit výjimku, pokud to neodporuje veřejnému pořádku a bezpečnosti*“ (což bude zachováno), a ve vztahu k nově zakazovaným zbraním návrh implementační novely stanoví, že „*policie rozhodne o udělení výjimky, pokud to neodporuje veřejnému pořádku a bezpečnosti.*“

2. MANTINELY ROZHODOVÁNÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU

Pro analýzu současné aplikační praxe byla prostudována všechna druhostupňová rozhodnutí o žádostech o udělení výjimky k nabytí a držení zbraní kategorie A vydaná v posledních pěti letech (celkem 59 rozhodnutí), stejně jako relevantní judikatura.

Lze konstatovat, že soudy na vymezení hranic neurčitých právních pojmů v zásadě rezignovaly. Jejich postoj ve vztahu k pojmu „sběratelské činnosti“ v zákoně o zbraních shrnuje rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 1 As 6/2006 ze dne 24.1.2007:

*„V citovaném ustanovení in fine užitý pojem „sběratelská činnost“ spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů; jejich definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; při interpretaci neurčitého právního pojmu se **správní orgán** musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž **sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit**, a to z toho hlediska, zda posuzovaná věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli.“*

Soudy tedy vymezení významu pojmu „provádění sběratelské činnosti“ neprovedly, protože to není vhodné ani možné, ale současně k tomu musí v jednotlivých případech přistoupit správní orgán. Tedy 14 prvostupňových správních orgánů – Krajských ředitelství PČR a jeden druhostupňový – Prezidium PČR.

Dle judikatury k hlavním korektivům výkladu neurčitých právních pojmů a užití správního patří zásady předvídatelnosti práva a ochrany legitimních očekávání. Podle nich *ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty..., jehož neopominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánu veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*[2] Známa a dostupná správní praxe přitom slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle.[3] *Princip předvídatelnosti rozhodování v podstatě znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat – v celkovém vyznění – stejně.*[4] Pokud dojde k vytvoření ustálené správní praxe, pak vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je takováto správní praxe právně závazná.[5]

Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. [6]

Komentářová literatura pak judikatorní praxi shrnuje tak, že *správní orgán je povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Stěžejní je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Stejně tak je chráněna dobrá víra účastníka řízení i vzhledem k okamžiku rozhodování.*[7] Pokud se správní orgán chce od existující rozhodovací praxe odchýlit, pak takový krok vyžaduje řádné odůvodnění dané změny.[8]

3. SOUČASNÁ APLIKAČNÍ PRAXE

Z jednotlivých rozhodnutí Krajských ředitelství PČR a Prezidia PČR plynou následující výklady neurčitého právní pojmu „provádění sběratelské nebo muzejní činnosti“:

- V případě legálního držitele 9 zbraní, který žádal o udělení výjimky k nabytí vz.58, přičemž měl záměr pořídit si originální zbraň z počátku výroby modelu k doplnění sbírky jím držených ostatních zbraní, Policejní prezidium prvostupňové zamítnutí potvrdilo především s odkazem na to, že u žadatele není zřejmý konkrétní sbírkový záměr (konečný stav sbírky), a sbírkovou činnost vymezilo následujícím způsobem:

[Sbírka je] soubor zbraní, které mají vzájemný vztah například k výrobcí, vývojové řadě nebo použití v určitém historickém období[9]

- V případě legálního držitele 6 zbraní, který svou sbírkovou činnost vymezil jako „období II. světové války po konec období Varšavské smlouvy, se směrem především k východním výrobcům (SSSR)“ správní úřad shledal, že jej účastník *„nepřesvědčil o splnění požadavku na sběratelskou činnost.“* Zamítnutí výjimky k nabytí samočinné (tj. originální) verze AK 47 osobě, která již drží samonabíjecí (tj. neoriginální) verzi, úřad doprovodil následujícím vymezením „sbírkové činnosti“:

Systematická činnost, spočívající v hromadění souboru cenných, historicky ojedinělých, významných nebo vzácných předmětů všeho druhu, vztahujících se k určitému období se záměrem demonstrovat jejich vývoj.[10]

Prezidium PČR prvostupňové rozhodnutí potvrdilo.

- V případě držitele zbrojního průkazu, který v průběhu zbraňové amnestie odevzdal nálezové zbraně - pistole, vykopané polích ve značně zkorodovaném, téměř torzním stavu, úřad při zamítnutí rozhodnutí sběratelskou činnost vymezil následujícím způsobem:

Časově neohraničená, soustavná a systematická činnost, spočívající v hromadění cenných, historicky ojedinělých, významných či vzácných předmětů všeho druhu, vzniklých lidskou činností nebo nezávisle na ní, vztahující se k určitým historickým obdobím. Záměr sběratelské činnosti pak [směřuje k] vytvoření z jednotlivých předmětů sbírky, která je ve své celistvosti významná pro historii, techniku, společenské nebo přírodní vědy. Slovo „provádí“ pak [znamená] v minulosti zahájenou, trvající a do budoucna pokračující činnost.[11]

- V případě držitele 12 zbraní, který svůj sběratelský záměr vymezil na „*palné zbraně na pistolové náboje používané v průběhu druhé světové války, s těžištěm ve výzbroji tehdejšího Německa a Sovětského svazu,*“ Policejní prezidium prvostupňové odmítnutí potvrdilo a přidalo následující požadavek na splnění systematickosti, tj. pojmu neobsaženého v zákoně o zbraních:

Policejní prezidium ČR souhlasí s názorem správního orgánu I. stupně, že účastník řízení je držitelem

zbrojního průkazu krátkou dobu, tedy není naplněn pojem systematickosti. Tento pojem zahrnuje uspořádaný, soustavný, trvalý, ustavičný, neustálý stav.[12]

- V případě držitele zbrojního průkazu od roku 1990, který je kromě toho zkušebním komisařem provádějícím výcvik ve střelbě se zbraní, držitelem více jak 10 zbraní, z toho také jedné zakázané zbraně (v poskytnutém rozhodnutí typ zbraně začerněn), a který žádá o nabytí výjimky k držení zbraně CZ.61 Škorpion, Policejní prezidium uvádí následující požadavek na žadatele:

V případě účastníka řízení se jedná o sbírku fyzické osoby, kterou soustředí ve svém obydlí z důvodu svého osobního zájmu, nikoliv o sbírku, která by obohatila nějakým způsobem společnost.[13]

Tento požadavek přitom odráží v jiných rozhodnutích sporadicky se nacházející zmínky ohledně počtu kusů, ve kterých byla požadovaná zbraň vyrobena. Úřady v nich polemizují o tom, zda se může jednat o sbírkový předmět, když jich byly vyrobeny stovky tisíc nebo miliony kusů. Velkosériová výroba je přitom pro sektor zbraní naprosto typická.

Jakkoliv se v praxi výkladu pojmu *sbírková činnost* dá nalézt určitá sjednocující logika, při čtení všech druhostupňových rozhodnutí přijatých v posledních pěti letech se nedá zbavit pocitu možné účelovosti vývoje požadavků na žadatele s cílem žádosti co nejvíce zamítat. Různí žadatelé, kteří se vejdou do definice v jiném řízení, jsou jen kousek od splnění znaků definice stanovené v daném řízení, ale nikdy se jim naplnění podmínek stanovených v daném řízení úplně nepodaří. Zde namísto činění závěrů čtenáře odkazují zpět k části dvě, uvedené judikatuře a souvisejícím atributům právního státu.

4. SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ - SOULAD S VEŘEJNÝM POŘÁDKEM A BEZPEČNOSTÍ

V případě, kdy hrozí, že by žádost nemohla být odmítnuta s odkazem na nevyhovění požadavku „provádění sběratelské činnosti“, zbývá správnímu orgánu ještě správní uvážení ve vztahu k souladu s veřejným pořádkem a bezpečností.

Sjednocujícím prvkem rozhodnutí v tomto ohledu se zdá být především důsledné dodržování pohledu, podle něž jsou všechny zbraně legislativně spadající do skupiny zakázaných nebezpečnější než jiné.

Při bližším zkoumání rozhodnutí v souhrnu však vychází najevo opak. Zrezlá nefunkční torza pistolí vykopaných hledačem kovů na polích, byť legislativně spadající do kategorie A, jistě představují z bezpečnostního hlediska úplně jiné předměty než kulomet, který je dodnes zařazen v armádní výzbroji.

Stejně tak tvrdit, že držení (nikoliv nošení!) jednoranné malorážkové (.22 LR) 80 let staré zbraně maskované jako vycházková hůl sběratelem, který má povolení ke skrytému nošení moderní samonabíjecí pistole a stejně tak drží, případně smí držet samonabíjecí moderní sportovní pušku, je v rozporu se zájmem veřejnosti na bezpečnost, je absurdní. Přesto takové rozhodnutí může ustát cestu celým systémem, včetně přezkumu Ústavním soudem.[14]

Rozhodnutími se jako zlatá nit prolíná odmítání žádostí. Tu není splněna definice sběratelství, tam druhoválečný samopal není dostatečně unikátní ke sbírání a onde by vycházková hůl porušila zájem na veřejné bezpečnosti.

A pokud snad žadatel nebyl odmítnut pro výše uvedené důvody, přichází velice nečekaná a vskutku překvapivá argumentace. Následující řádky proto raději bez komentáře:

Policejní prezidium dále uvádí, že zabezpečení zbraní kat. „A“ ve smyslu § 58 zákona o zbraních je dostatečné v případě běžné majetkové kriminality. **V případě přímého ohrožení držitele zbraní kat. „A“, nebo jiné osoby, jejíž ohrožení považuje za stejně významné, může osoba, která takové ohrožení vyvolala, dosáhnout vydání držených zbraní kat. „A“ i přes důkladné zabezpečení.** Uvedené ohrožení je reálně možné, protože nelze zaručit, že informace o tom, že účastník řízení má v držení předmětnou zbraň, nevejde v obecnou známost. [Rozhodnutí Policejního prezidia ČR č. 17758/2013]

Držení a nošení zbraně a doplňků kategorie A odporuje veřejnému pořádku a bezpečnosti a to zejména s ohledem na vlnu teroristických útoků v Evropě, kdy k útokům jsou převážně používány zbraně kategorie „A“, kdy se navíc jedná o zbraně a doplňky, které umožňují a jsou koncipovány jako zbraně a doplňky vysloveně nebezpečné, zákeřné, umožňující utlumit výstřel, skrýt pozici střelce atd. **a dále s ohledem na uprchlickou krizi, kde se v rámci pohybu uprchlíků, mohou pohybovat bojovníci IS a opatření těchto zbraní ve skladech společnosti není s ohledem na střežení a zajištění z jejich pohledu nereálné.** [Pozn: Jednalo se o žádost držitele zbrojní licence, nikoliv zbrojního průkazu - sběratele. Krajské ředitelství PČR Pardubického kraje sp.zn. KRPF88665-30/ČJ-2016; cit. v Rozhodnutí Policejního prezidia ČR č. 9366-8/2017; obdobně řada dalších rozhodnutí]

5. ZÁVĚR K SOUČASNÉ PRAXI

Současná praxe rozhodování o vydání výjimek k držení zbraní kategorie „A“ je zcela zjevně v rozporu se základními atributy právního státu, a to zejména pro porušení principu předvídatelnosti práva, ochrany legitimních očekávání, zákazu libovůle a zákazu diskriminace.

Mnohem zásadnější je nicméně důsledek, který de facto znamená porušení dělby moci ve státě. Rozhodnutí o úplném bezvýjimečném zákazu držení těchto zbraní náleží výhradně Parlamentu. Ten úplný zákaz nezavedl, ale stanovil přísné předpoklady, které musí být splněny pro jejich držení.[15]

Správní praxe se nicméně postupně vyvinula tak, že byl faktický zákaz držení těchto zbraní zaveden.

6. BUDOUCÍ PŘÁVNÍ ÚPRAVA

Jakémukoliv zavádění dalších neurčitých právních pojmů či rozšiřování správního uvážení do dalších oblastí rozhodování o civilním držení zbraní musí nutně předcházet vyřešení současné neutěšené situace.

Ideálním řešením by pak bylo úplné opuštění navrhovaného rozšiřování užití neurčitých právních pojmů a správního uvážení, a dále významné zúžení prostoru pro interpretaci i pro uvážení v oblastech, ve kterých nová úprava převeze stávající principy (tj. u zbraní současné kategorie A).

Mgr. Tomáš Gawron, LL.M.,
advokát

Autor je členem expertní pracovní skupiny Ministerstva vnitra ČR k přípravě nové zbraňové legislativy.

[Mgr. Tomáš Gawron, LL.M., advokát](#)

- [1] § 4 zákona o zbraních. Jedná se především o samočinné (plně automatické) zbraně, vojenské zbraně, atp.
- [2] Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03.
- [3] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, 2119/2010 Sb. NSS.
- [4] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 47/2004-83, 398/2004 Sb. NSS.
- [5] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-90, 605/2005 Sb. NSS.
- [6] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, 906/2006 Sb. NSS.
- [7] Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 32 - 49
- [8] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010 č.j., 1 Afs 50/2009 - 233, 418/2010 Sb. NSS.
- [9] Rozhodnutí Policejního prezidia ČR č. 10864/2013.
- [10] Z rozhodnutí Krajského ředitelství Hl.m P sp.zn. KRPA-338578-10/ČJ-2016; cit. v rozhodnutí Policejního prezidia ČR č. 29699-7/2016
- [11] Z rozhodnutí Krajského ředitelství PČR Kraje Vysočina sp.zn. KRPJ-52191-4/ČJ-2016; cit v rozhodnutí Policejního prezidia ČR č. 19011/2016
- [12] Rozhodnutí Policejního prezidia ČR č. 6943/2013.
- [13] Rozhodnutí Policejního prezidia ČR č. 23704/2014.
- [14] Usnesení Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 312/08, 1296/2009 Sb. ÚS.
- [15] Zde je na místě poznamenat, že soudní a ústavní přezkum vydaných rozhodnutí vždy probíhal pouze v rovině individuálních případů. Autorovi článku není známa existence jakékoliv dřívější analýzy rozhodovací praxe v obecné rovině.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)