



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobce AUTOART RUN a.s.**, se sídlem Voskovcova 1075/45, Praha 5, *zastoupeného Mgr. Alicí Chlaňovou, advokátkou, se sídlem Dřevná 382/2, Praha 2*, proti **žalovanému Magistrátu města Plzně**, se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2013, čj. MMP/265392/13

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2013, čj. MMP/265392/13, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 30.539,06 Kč, ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Alice Chlaňové, advokáty.

### O d ů v o d n ě n í

#### I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19.12.2013, čj. MMP/265392/13, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 1 (*dále jen „správní orgán I. stupně“*) ze dne 9.10.2013, čj. Fin/VHP/25/16367/2013/Bou (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž byla podle § 51

odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*) zamítnuta žalobcova žádost o povolení provozování 5 kusů výherních hracích přístrojů v provozovně herna Parking Game, na adrese Gerská 2187/30h, v období od 1.1.2014 do 31.12.2014. Žalobce dále požadoval, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

## II. Důvody žaloby

Úvodem žalobce uvedl, že je povolení podle části druhé zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „ZOL“ nebo „zákon o loteriích“*) nárokové a vydá se, jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky. Žalobce podal žádost obsahující veškeré náležitosti, doložil potřebné dokumenty a splnil podmínky stanovené zákonem o loteriích, přesto mu povolení k provozování výherních hracích přístrojů nebylo vydáno. Správní orgán I. stupně založil prvostupňové rozhodnutí na existenci obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzně č. 5/2013, kterou se mění vyhláška statutárního města Plzně č. 4/2012, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány loterie, sázkové anebo jiné podobné hry (*dále jen „novela vyhlášky“*). Na základě této novely vyhlášky byla adresa Gerská 2187/30h, na které měly být výherní hrací přístroje žalobcem provozovány, s účinností od 28.9.2013 vyňata z přílohy č. 1 novely vyhlášky a není nadále v seznamu povolených adres. Správní orgán I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pouze konstatoval, že na adrese, na níž má být výherní hrací přístroj umístěn, je jeho provoz novelou vyhlášky zakázán, a blíže se věcí nezabýval. Žalovaný se s touto argumentací správního orgánu I. stupně ztotožnil.

Žalobce se závěry správních orgánů obou stupňů nesouhlasil. Namítal, že nelze žádost o povolení provozování výherních hracích přístrojů zamítnout pouze na základě konstatování, že na dané adrese není jejich provoz povolen. Dle žalobce je seznam míst určených k provozování výherních hracích přístrojů stanovený novelou vyhlášky silně diskriminační a je projevem nepřipustné libovůle zastupitelstva statutárního města Plzně. Důsledkem je protizákonná a protiústavní novela vyhlášky, ke které nelze přihlížet, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Žalobce namítal, že bylo zasaženo do jeho subjektivních práv a byl zkrácen na svých právech napadeným rozhodnutím, které je založeno na nezákonné a protiústavní obecně závazné vyhlášce.

Novelou vyhlášky (přílohy č. 1) došlo ke změně seznamu míst, kde lze provozovat výherní hrací přístroje. Mnohé provozovny, které existují řadu let, dodržují pravidla a jsou podrobeny velmi přísnému doзору, nebyly do seznamu bezdůvodně zahrnuty. V seznamu je naopak řada míst, kde loterie, sázkové ani jiné podobné hry provozovány nejsou ani nikdy nebyly a jsou umístěny v rozporu s proklamovaným účelem regulace. Novela vyhlášky povoluje řadu provozoven umístěných zcela v rozporu s účely regulace, neboť tyto se nacházejí v bezprostřední blízkosti mateřských školek, dětských hřišť, škol, knihoven a na dalších zcela nevhodných místech a zjevně tak ohrožují veřejný pořádek a výchovu mládeže. Konkrétně žalobce uvedl: Sokolovská ul. 1327/74 - herny „Granit“ a „Studna“, nacházející se přímo naproti vchodu do Gymnázia Fr. Křížíka (cca. 25 m); Studentská 1950/25 - herna „Havana“, nacházející se v bezprostředním sousedství městské knihovny a výchovného L klubu pro mládež; Sokolovská 1119/48 - herna „Impuls“, nacházející se v bezprostřední

blízkosti dětského hřiště 31. ZŠ E. Krásnohorské (cca 50 m), Gymnázia Fr. Křížíka (cca 50 m) a umělé ledové plochy, tzn. potenciální silně negativní vliv na mládež v tomto případě netřeba zdůrazňovat; Kaznějovská 1442/49, provozovna umístěná přímo naproti K centru (cca 20 m), školicímu centru, které mj. poskytuje pomoc drogově závislým osobám, kteří jsou silně rizikovou skupinou, a takto blízká přítomnost herny se může negativně projevit na léčbě závislosti mnohých z nich, herna se nachází v relativní blízkosti budovy školy (cca 130 m). Dle žalobce tak při stanovení seznamu povolených míst došlo ke zcela nepřipustné diskriminaci některých subjektů.

Žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu zde citovaná jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), v němž Ústavní soud konstatoval, že „*ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat, tak že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předsentřit a obhájit.*“ Důvodová zpráva k novele vyhlášky k těmto skutečnostem zcela mlčí, neobsahuje ani náznak kritérií, na základě kterých byla místa vhodná k provozování výherních hracích přístrojů vybírána. Nelze tedy s určitostí zjistit, podle jakých nediskriminačních kritérií byla povolená místa stanovována. Obec tak nedostala povinnosti obhájit své důvody pro konkrétní lokality. V citovaném nálezu se Ústavní soud drží své konstantní a hojně citované argumentace ohledně posuzování zákonnosti a ústavnosti obecně závazné vyhlášky, kterou vymezil již v nálezu ze dne 22.3.2005, sp.zn. Pl. ÚS 63/04. Dle této rozhodovací praxe je třeba k posouzení zákonnosti a ústavnosti obecně závazné vyhlášky použít tzv. test čtyř kroků, v rámci něhož se zkoumá, zda obec 1) měla pravomoc obecně závaznou vyhlášku vydat, 2) zda se při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, 3) zda při jejím vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost, 4) zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Dle žalobce novela vyhlášky nemůže z pohledu tohoto testu ústavnosti obstát, neboť nesplňuje kritéria vymezená v krocích 3 a 4, což znamená, že není založena na nediskriminačních principech. Tytéž principy jsou vyjádřeny také v rozsudku Evropského soudního dvora SIA Garkalns v. Rigas dome C-470/11 ze dne 19. července 2012, který rozhodl, že kromě dodržování zásady rovného zacházení a z ní vyplývající povinnosti transparentnosti, musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévole.

Žalobce proto navrhoval, aby soud v souladu s článkem 95 odst. 1 Ústavy vyhlášku statutárního města Plzně č. 4/2012 ve znění novely provedené vyhláškou č. 5/2013 neaplikoval.

Žalobce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2013, čj. 1 Afs 78/2012-56, kde ve skutkově totožné věci Úřad městské části Praha 2 zamítl žádost

o povolení provozování výherního hracího přístroje pouze na základě skutečnosti, že místo provozovny nebylo zaneseno do příslušné obecně závazné vyhlášky. Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti a zrušil rozhodnutí soudu, který se přiklonil k argumentaci příslušného úřadu. V rozsudku citoval Ústavní soud: „*Pokud správní orgán zasáhne do veřejného subjektivního práva provozovatele tím, že mu nevydá povolení v důsledku obecně závazné vyhlášky, může se provozovatel bránit správní žalobou. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat (bod 42 nálezu sp.zn. Pl.ÚS 56/10, srov. obdobně nálezy ze dne 30.4.2008, sp.zn. Pl.ÚS 5/07; N 80/49 SbNU 165; 287/2008 Sb.).*“

Žalobce uvedl, že má, obdobně jako stěžovatelka v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, k dispozici vyjádření správního orgánu I. stupně a žalovaného, resp. sdělení kritérií, na základě kterých došlo k výběru adres, které byly zahrnuty do novely vyhlášky, a konkrétních důvodů, pro které nebyla do seznamu zahrnuta adresa Gerská 2187/30h, na které žalobce do té doby činnost bezproblémově provozoval a byl připraven ji provozovat dále. Žalobce neviděl důvody, proč byla tato adresa vyhláškou č. 4/2012, resp. vyhláškou č. 11/2012, do seznamu povolených míst zařazena a následně vyřazena, aniž by k tomu byly objektivní důvody. Žalovaný se vyjádřil dne 12.11.2013 tak, že o jednotlivých adresách rozhodly kolektivní orgány jednotlivých městských obvodů. Za obecné kritérium označil požadavek, aby se budova herny nenacházela v okruhu do sta metrů od budovy školského zařízení, přičemž je též zohledněno dodržování zákonných pravidel spojených s provozováním herního zařízení. Starosta Městského obvodu Plzeň 1 se vyjádřil dne 22.11.2013 a uvedl, že o seznamu adres rozhodlo zastupitelstvo bez uvedení konkrétních kritérií, přičemž se jednalo o politické rozhodnutí kolektivního orgánu MO Plzeň 1. Dle jeho názoru není Městský obvod Plzeň 1 povinen vysvětlovat či odůvodňovat, proč jeho představitel zaujal určitý postoj. Dle žalobce tak ani jeden z dotazovaných subjektů nedokázal vynětí adresy Gerská 2187/30h odůvodnit. Pokud byla jediným kritériem vzdálenost do 100 metrů od školského zařízení, poukázal žalobce na adresy provozoven, které toto kritérium nesplňují a přesto byly povoleny (adresy Sokolovská 1327/74, Studentská 1950/25, Sokolovská 1119/48, Kaznějovská 1442/49).

Provozovna na adrese Gerská 2187/30h až do účinnosti novely vyhlášky řádně fungovala a plnila svůj účel. Nyní však, aniž by v oblasti, kde se nachází, došlo k významné změně poměrů odůvodňující její vynětí ze seznamu povolených adres a aniž by přestala splňovat kritérium vzdálenosti do 100 m od školského zařízení, došlo bez předchozího upozornění k jejímu vyškrtnutí ze seznamu povolených adres. Není tak pochyb, že právě tato provozovna žalobce patří do kategorie provozoven bezdůvodně vyňatých ze seznamu povolených adres. K dokreslení situace žalobce poukázal na situaci ohledně dalších provozoven nacházejících se v ulici Gerská. Před nabytím účinnosti novely vyhlášky bylo v této ulici povoleno 6 provozoven. Přijetím novely vyhlášky došlo k odstranění provozoven na adresách Gerská 1914/30a a Gerská 2187/30h. Ostatní provozovny nacházející se v téže ulici byly ponechány. Do očí bijící je zejména umístění provozovny zachované na adrese Gerská 1916/30c. která je od obou zrušených provozoven vzdálena přibližně 15, resp. 40, metrů. Libovůle zastupitelstva ohledně určování povolených provozoven je tak i v tomto konkrétním

případě zcela zjevná. Zastupitelstvo jednalo diskriminačně, když některé provozovny bezdůvodně zakázalo, zatímco jiné, nacházející se na prakticky totožném místě, bez jakéhokoli konkrétního odůvodnění, zachovalo.

Novela vyhlášky vedle zcela zásadních nedostatků v rovině hmotněprávní trpí i řadou vad vzniklých v rámci procesu jejího přijímání. K podstatným pochybením došlo, když bylo postupováno v rozporu s vyhláškou statutárního města Plzně č. 8/2001, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „Statut“*), jmenovitě se Zásadami pro vydávání právních předpisů města (*dále jen „Zásady“*), které jsou přílohou č. 4 Statutu. Jedním z těchto pochybení je, že nedošlo k projednání návrhu novely vyhlášky s příslušnými komisemi. Dle čl. 2 odst. 5 Zásad projedná návrh obecně závazné vyhlášky věcně příslušná komise rady města, je-li zřízena. Vzhledem k závažnosti a rozsahu předmětné úpravy měly být věcně příslušnými k projednání přinejmenším komise finanční, komise pro bezpečnost, komise pro sociální věci, případně některé další. Jejich vyjádření v důvodové zprávě zcela chybí, nejsou uvedena ani jako přílohy důvodové zprávy ani v „seznamu podkladových materiálů“ k bodu č. 42, projednávanému na 35. schůzi zastupitelstva města Plzně dne 5.9.2013, v rámci níž byla novela vyhlášky přijata. Příslušná stanoviska nebyla vůbec zpracována a byla-li snad zpracována, členové zastupitelstva hlasující o návrhu je neměli k dispozici. Dle čl. 2 odst. 5 Zásad musí být návrh k zajištění právní kvality a přípustnosti navrhované úpravy předložen rovněž právní komisi rady města. Její stanovisko, které je v souladu s čl. 4 odst. 6 Zásad obligatorní náležitostí důvodové zprávy, však rovněž není k dispozici a lze se tedy důvodně domnívat, že záležitost nebyla komisí vůbec projednána. Nepochybně přitom nejde o případ jednoduchý a reaguje-li novela vyhlášky, schválená v září roku 2013, na nález Ústavního soudu z dubna roku 2013, ani natolik naléhavý, aby jeho projednání právní komisí rady města znamenalo zdržení ohrožující zájmy města, pro které by mohly platit zjednodušené postupy. Postup při přijímání novely vyhlášky je stižen i dalšími významnými nedostatky. Dle čl. 4 odst. 1 Zásad v důvodové zprávě navrhovatel uvede mj. zhodnocení po stránce ekonomické a zhodnotí negativa současného stavu. Dle čl. 4 odst. 5 Zásad je zpracovatel povinen vždy uvést finanční a hospodářský dopad nové úpravy. Tyto náležitosti však důvodová zpráva neobsahuje. Zejména v oblasti právní úpravy je jejich absence pochybením naprosto zásadním, které nelze přehlížet. Pokud jde totiž o provozování tzv. „hazardních her“, ty jsou pro rozpočet města a jednotlivých městských obvodů významným zdrojem příjmů. Další skutečností, která nasvědčuje nestandardnímu postupu při přijímání novely vyhlášky je fakt, že usnesením zastupitelstva města Plzně č. 196 ze dne 26.4.2012 (příloha č. 1 důvodové zprávy) byl pan Bc. R.H., člen rady města Plzně, pověřen, aby jednal se zástupci a provozovateli herního průmyslu na území města Plzně o realizaci bezpečnostních podmínek doporučených Odborem bezpečnosti a prevence kriminality Magistrátu města Plzně. Aniž by došlo k jednání se zástupci a provozovateli herního průmyslu na území města Plzně, jak ukládalo uvedené usnesení, bylo v rozporu s přijatými zásadami postupu schvalování obecně závazných vyhlášek přijato usnesení, které značným způsobem změnilo podmínky podnikání v této oblasti na území města Plzně, aniž by byla stanovena objektivní kritéria, podle kterých se budou určovat lokality. Novela naprosto cíleně negativně postihla pouze některé provozovatele, aniž by bylo postupováno podle transparentních objektivních pravidel vylučujících diskriminaci.

Předkladatel novely vyhlášky některá nově zapracovaná ustanovení (některé konkrétní adresy v příloze č. 1) doplňoval těsně před zahájením jednání zastupitelstva města Plzně a tudíž zastupitelstva městských částí neměla vůbec možnost se k některým otázkám vyjádřit. Jak vyplývá ze zápisu ze zasedání zastupitelstva města Plzně ze dne 5.9.2013, ani samotní hlasující zastupitelé mnohdy nevěděli, které adresy jsou součástí přílohy č. 1 novely vyhlášky a které nikoliv, což nepochybně vyplývá například z dialogu mezi Mgr. Ž. a Mgr. H. (str. 113 zápisu). Ostatně i Mgr. S. na adresu Mgr. H. prohlásil: „...trošku opatrněji s tím vystupováním, když v úterý dáte návrh vyhlášky, kde nějaký automat není, a kolega Ž. Vás na to upozorní, a Vy potom vítězoslavně říkáte, že to tam je, a je to tam jenom díky tomu, že vlastně od úterý proběhla úplně nová varianta, tzn., že prostě řadový zastupitel nemá šanci se v tom zorientovat, tak bych prosil aby prostě ta diskuse proběhla v nějakých takových mezích a nezkoušeli jsme z toho, co jsme tam vlastně přes noc zařadili.“ Pokud zastupitelstva jednotlivých městských částí možnost vyjádřit se k daným otázkám měla, předkladatel novely vyhlášky se ve většině případů nedostatečně vypořádal s jejich připomínkami: ZMO Plzeň 1 dne 3.9.2013 souhlasilo se zněním vyhlášky, v seznamu míst doporučilo provést změny, změnám bylo vyhověno. ZMO Plzeň 2 dne 21.8.2013 souhlasilo se zrušením provozování hracích zařízení na území MO Plzeň 2 - Slovany k 31.12.2014 a doporučilo schválení vyhlášky za podmínky, že bude obsahovat přechodné ustanovení ve znění: „*Na povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před 1. lednem 2012, se na území Městského obvodu Plzeň 2 - Slovany znění této obecně závazné vyhlášky do 31. prosince 2014 nevztahuje.*“ Navrhovatel tento návrh nezpracoval se stručným odůvodněním v důvodové zprávě o potřebě jednotnosti obecně závazné vyhlášky. Nadto zcela svévolně a bez spolupráce s příslušnou městskou částí přidal všechny adresy na území MO Plzeň 2, kde jsou v současné době povolena herní zařízení, do přílohy č. 1 novely vyhlášky. ZMO Plzeň 3 dne 29.8.2013 souhlasilo se změnou vyhlášky a se změnou seznamu míst, navrhlo stanovit opatření a pravidla omezující propagaci sázkových her, loterií a jiných podobných her a navíc stanovilo podmínku, že 90% příjmu města Plzně z odvodu z loterií a jiných podobných her převedených městu podle zvláštního zákona bude příjmem těch městských obvodů, na jejichž území lze provozovat loterie, sázkové anebo jiné podobné hry. Dle důvodové zprávy byl seznam míst stanovený ZMO Plzeň 3 akceptován, avšak nadto došlo k vyškrtnutí řady heren v historickém centru města, a to v rozporu s vyjádřením městského obvodu. S podmínkou ohledně rozdělení příjmu z odvodu z hazardních her se důvodová zpráva nijak nevypořádává a byla zcela opomenuta. ZMO Plzeň 4 dne 29.8.2013 souhlasilo s návrhem změny vyhlášky, pro přechodné období do konce roku 2014 stanovilo seznam míst, kde mají být loterie povoleny a od 1.1.2015 požadovalo úplný zákaz jejich provozování s výjimkou jediného místa. Příloha vyhlášky byla příslušným způsobem upravena a dle důvodové zprávy v budoucnu dojde ke změně přílohy tak, aby od 1.1.2015 byla v souladu s usnesením ZMO Plzeň 4. ZMO Plzeň 4 však zároveň vyzvalo zastupitelstvo města Plzně, aby zvážilo možnost vyhlášení referenda k otázce provozování loterií a jiných podobných her na celém území města Plzně a aby do 1.1.2015 zpracovalo koncepci provozování loterií a jiných podobných her jednotnou pro celé území města Plzně. Zatímco požadavkem o zpracování koncepce do 1.1.2015 zřejmě není třeba se zabývat bezodkladně, návrh o konání referenda zjevně směřoval k jeho uskutečnění ještě před přijetím novely vyhlášky. U obou těchto požadavků však důvodová zpráva toliko konstatuje, že tyto požadavky byly vzneseny, aniž by se jimi blíže zabývala. ZMO Plzeň 5 dne 20.6.2013 schválilo změnu přílohy vyhlášky

tak, že obě povolené provozovny na území městského obvodu se z přílohy vyjímají. Těmto požadavkům bylo vyhověno. Městské obvody Plzeň 6 - Plzeň 10 s návrhem novely vyhlášky souhlasily. Dle žalobce z uvedeného vyplývá, že v řadě případů nebyly připomínky jednotlivých městských obvodů akceptovány a mnohdy se tak stalo bez řádného odůvodnění. Např. provozovna na adrese Náměstí Republiky 38, Plzeň 3, byla na seznamu povolených adres ponechána, avšak rada města, která se konala těsně před zastupitelstvem, na kterém byla novela vyhlášky projednávána, tuto provozovnu vyškrtla. Z uvedeného je zřejmé, že záležitost tzv. povolených adres byla řešena naprosto kazuisticky bez zastřešujících objektivních a transparentních principů a nelze pochybovat o tom, že byly při sestavování seznamu povolených adres sledovány zcela jiné cíle než cíle proklamované. Dle žalobce byl z uvedených důvodů test ústavnosti novely vyhlášky porušen.

Dále žalobce namítal, že správní orgán I. stupně nevydal rozhodnutí bez zbytečného odkladu a nedodržel tak lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovenou v § 71 správního řádu. Vydání povolení k provozování výherních hracích přístrojů je dle zákona o loteriích nárokové. Správní orgán tedy neaplikuje správní uvážení, nepotřebuje k rozhodnutí vyjádření jiných účastníků či třetích osob. Ve chvíli, kdy má k dispozici veškeré podklady pro rozhodnutí, není žádný důvod, aby s vydáním rozhodnutí otálel. Rovněž žalovaný dává v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobci za pravdu v tom, že zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí nebyla dodržena. Jestliže žádost byla podána dne 30.8.2013 a rozhodnutí vydáno dne 9.10.2013, pak i přesto, že správní poplatek byl žalobcem uhrazen dne 11.9.2013, je zcela zřejmé, že správní orgán I. stupně porušil jednu ze základních zásad činnosti správního orgánu, zásadu rychlosti vymezenou v § 6 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí totiž nevydal bezodkladně, jak mu zákon ukládá, nýbrž až se značným zpožděním. Vzhledem ke všem okolnostem případu vyjádřil žalobce důvodné podezření, že zbytečné průtahy ve vydání rozhodnutí přímo souvisely s očekávaným přijetím a nabytím účinnosti novely vyhlášky. Toto zcela účelové jednání je v přímém rozporu se základními zásadami činnosti veřejné správy jako služby veřejnosti a významně poškodilo zájmy a práva žalobce.

### **III. Vyjádření žalovaného k žalobě**

Žalovaný navrhol s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí zamítnutí žaloby. Dle jeho názoru bylo rozhodnuto v souladu s právním řádem.

### **IV. Vyjádření účastníků při soudním jednání**

Při soudních jednáních účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

### **V. Posouzení věci krajským soudem**

*Z čeho soud vycházel*

V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s.ř.s.) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který

tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

S ohledem na skutečnost, že předchozí rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30.6.2015, č.j. 57 Af 5/2014-76, byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18.5.2016, č.j. 1 As 198/2015-34 (dále jen „zrušující rozsudek“), byl soud na základě ustanovení § 110 odst. 4 s.ř.s. současně vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

A.

Žaloba je důvodná.

Nejvyšší správní soud dospěl ve zrušujícím rozsudku s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10) k závěru, že ani z vyhlášky, ani z důvodové zprávy nevyplynají konkrétní kritéria, jimiž se statutární město Plzeň řídilo při výběru jednotlivých adres provozoven, v nichž povolí provozování sázkových her a loterie a jiné podobné hry, bylo tedy povinností města Plzně v řízení před soudem předestřít a obhájit racionální a neutrální důvody, které jej k vymezení konkrétních povolených míst vedly. Krajský soud proto v dalším řízení vyzval žalovaného, aby shora uvedené povinnosti dostal a sdělil soudu důvody, které jej vedly k zahrnutí konkrétních provozoven do přílohy vyhlášky. V přípisu ze dne 27. 9. 2016 se žalovaný omezil na konstatování, že stěžejní úvaha, která vedla k přijetí vyhlášky, byl záměr zajistit, aby „*provozovny loterijských her nebyly nadále umístěny ve vzdálenosti menší než 100 metrů od školních budov*“. Žalovaný svoji argumentaci rozvinul v přípisu ze dne 13. 2. 2017, v němž uvedl, že „*vyhláška 5/2013, kterou se mění vyhláška statutárního města Plzeň č. 4/2012, byla koncipována tak, aby provozovny loterijských her nebyly nadále umístěny ve vzdálenosti menší než 100 metrů od školních budov, resp. faktická (dochodová) vzdálenost od vchodu provozovny byl více než 100 m ke vchodům do školských zařízení*“. Skutečnost, že podstatou kritéria výběru byla právě stanovená vzdálenost od škol, je patrná i ze sdělení Magistrátu města Plzně, odboru bezpečnosti a prevence kriminality, ze dne 12. 11. 2013, v němž bylo uvedeno, že „*obecným kritériem z pohledu bezpečnosti je, že se budova herny nenachází v okruhu do sta metrů od budovy školského zařízení (...)*“. Krajský soud je toho názoru, že uvedené listiny dokládají jasný a konzistentní postoj žalovaného ve vztahu k určení kritéria výběru. Takto vymezené kritérium pro určení povolených provozoven podrobil soud přezkumu, jehož účelem bylo zjistit, zda jde o kritérium založené na racionálních, neutrálních a nediskriminačních důvodech tak, jak jej zavazoval právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený ve zrušujícím rozsudku, resp. v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (v němž Ústavní soud aplikoval algoritmus sestávající se ze 4. kroků pro přezkum ústavnosti a zákonnosti obecně závazné vyhlášky regulující hazard v obci). Snahu obce o stanovení minimální vzdálenosti mezi vchody do provozoven, v nichž jsou provozovány sázkové hry a loterie, a vchody do školních budov neshledal soud v žádném případě jako nerozumnou či diskriminační, neboť právě takový mechanismus spočívající ve vymezení minimální vzdálenosti mezi místy s vysokou koncentrací nezletilých (tj. školní budovy) a místy, na nichž jsou provozovány sázkové hry a loterie, tj. činnost, která má na nezletilé prokazatelně nepříznivý vliv, může představovat účinný nástroj ochrany řádného

rozumového a mravního vývoje nezletilých, popřípadě jejich bezpečnosti, což jistě nepředstavuje nerozumný (tím méně absurdní) záměr ze strany žalovaného. V této souvislosti soud dodává, že racionalitu žalovaným zvoleného kritéria ostatně v obecné rovině nezpochybňuje ani sám žalobce (tento brojí proti aplikaci výše vymezeného kritéria na případy konkrétních provozoven).

Jak již krajský soud naznačil výše, jádro sporu mezi stranami spočívá v tom, zda došlo k vyřazení provozovny žalobce (na adrese Plzeň, Gerská 2187/30H) z přílohy vyhlášky a zároveň k ponechání provozoven jiných provozovatelů v dané příloze v rozporu se shora uvedeným kritériem minimální vzdálenosti od budov škol, a tedy zda postup žalovaného byl v tomto směru libovolný a diskriminační. Žalobce v žalobě konkrétně poukázal na pět provozoven (na adresách Kaznějovská 1442/49, Studentská 1950/25, Sokolovská 1119/48 a Sokolovská 1327/74, to vše v Plzni), které podle jeho tvrzení porušují kritérium, na jehož základě byla přijata vyhláška, neboť provozovna „Havana“ na adrese Studentská 1950/25 se nachází v bezprostředním sousedství Obvodní knihovny Lochotín, jejíž součástí je L club pro mládež, provozovna v ulici Kaznějovská 1442/49 je umístěna přímo naproti Substitučního centra Plzeň, provozovna „Impuls“ na adrese Sokolovská 1119/48 se nachází zhruba 50 metrů od 31. Základní školy a Gymnázia Františka Křižíka a provozovny „Granit“ a „Studna“ na adrese Sokolovská 1327/74 se nacházejí přímo naproti vchodu do Gymnázia Františka Křižíka (zhruba 25 metrů).

Krajský soud předně uvádí, že v rámci provedeného dokazování nepřistoupil k porovnání žalobcovy provozovny s provozovnami na ulici Kaznějovská a Studentská, jak požadoval žalobce, neboť kritérium pro přijetí vyhlášky bylo žalovaným určeno jako vzdálenost provozovny od budovy školy, přičemž žalobce se v daném případě zaobíral vzdáleností daných provozoven nikoli od škol, ale od typově odlišných zařízení – centra pro drogově závislé a knihovny. Žalobce tak vykročil mimo rámec hypotézy kritéria, na jehož základě byla vyhláška přijata, když právě řádnou aplikací daného kritéria na konkrétní případy se soud v projednávané věci zabývá. S žalobcem lze souhlasit v tom směru, že i centrum pro drogově závislé či knihovna, jejíž součástí je dětský klub, představují zařízení, v nichž se sdružují osoby zvláště citlivé na negativní vlivy hazardních her, proto by si jistě bylo v obecné rovině možné představit, že by město Plzeň v souladu s tzv. testem čtyř kroků (viz shora) přijalo vyhlášku omezující hazard rovněž v okolí daných zařízení, k čemuž však v daném případě nedošlo. Podstatou práva je rozlišování, přitom pouze rozlišování na základě vadného kritéria je protiprávní (srov. nálezný pléna Ústavního soudu ČSFR ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92). Jak již soud uvedl výše, v daném případě k rozlišování na základě vadného kritéria nedošlo, když se žalovaný svobodně rozhodl, že bude rozlišovat na základě rozumné úvahy souladné s požadavky kladenými Ústavním soudem na ústavnost a zákonnost vyhlášky (viz výše). Není úlohou soudu, aby dotvářel či měnil vůli územně samosprávného celku v oblasti samostatné působnosti, která byla v projednávané věci jasně projevena vymezením výše uvedeného legitimního kritéria. Na základě těchto úvah se soud domnívá, že zachování požadavku na rovný a nediskriminační přístup žalovaného k adresátům vyhlášky lze ověřovat pouze ve vztahu k těm subjektům, které jsou ve stejném (rovném) postavení, v jakém se nachází žalobce, proto shora uvedené důkazní návrhy žalobce zamítnul.

Při dokazování soud tedy zaměřil svoji pozornost na provozovnu žalobce a na provozovny „Impuls“ na adrese Sokolovská 1119/48, „Granit“ a „Studna“ na adrese Sokolovská 1327/74, když porovnáním situace u všech zmíněných provozoven, které se nacházejí ve srovnatelném postavení (v určité relevantní vzdálenosti od budovy školy), bylo možné dospět k jednoznačnému závěru, zda žalovaný jím vytvořené kritérium aplikoval rovně a nediskriminačně, stejným způsobem pro všechny provozovatele ve srovnatelné situaci, či zda provozovny zahrnul do přílohy vyhlášky libovolně, bez ohledu na kritérium, jehož naplnění mělo být vyhláškou dosahováno. Žalovaný v průběhu řízení operoval jednak s kritériem vzdálenosti 100 metrů od budovy školy, jednak s kritériem docházkové vzdálenosti 100 metrů ke vchodu do školy od vchodu do provozovny. Soud považuje za rozhodné druhé kritérium, tedy docházkovou vzdálenost. K tomu závěru dospěl jednak na základě systematiky vyjádření žalovaného, neboť ve svém posledním nejpodrobnějším vyjádření ze dne 13. 2. 2017 žalovaný právě toto kritérium označuje za rozhodné, jednak volba kritéria docházkové vzdálenosti odpovídá i smyslu regulace sázkových her a loterie, spočívajícím v ochraně nezletilých před negativními vlivy hazardních her, zejména ohrožení jejich bezpečnosti osobami sdružujícími se v blízkosti vchodů do provozoven. Kritérium vzdušné vzdálenosti mezi budovami (tj. vzdálenosti bez ohledu na případné překážky oddělující zmíněné budovy) lze vnímat jako kritérium toliko subsidiární povahy.

Z mapových podkladů a fotografií, které si soud opatřil prostřednictvím mapových aplikací volně přístupných na internetu ([www.mapy.cz](http://www.mapy.cz), [www.google.cz/maps](http://www.google.cz/maps)), zjistil soud následující skutkový stav. Provozovna žalobce na adrese Gerská 2787/30H se nachází v docházkové vzdálenosti 210 metrů od hlavního vchodu do 34. základní školy Plzeň (mapový podklad č. l. 154, 155), k vedlejšímu vstupu do budovy školy skrze družinu je vzdálena 80 metrů (mapový podklad č. l. 156). Provozovna „Granit“ nacházející se v komplexu budov na adrese Sokolovská 1327/74 je docházkově vzdálena od hlavního vchodu do Gymnázia Františka Křižíka 83 metrů (mapový podklad č. l. 164), vzdálenost od provozovny „Studna“, která je umístěna ve stejném komplexu budov jako provozovna „Granit“, činí 88 metrů opět ve vztahu k hlavnímu vchodu do budovy gymnázia (mapový podklad č. l. 165). Konečně provozovna „Impuls“ na adrese Sokolovská 1119/48 je umístěna v docházkové vzdálenosti 221 metrů od vchodu do 31. základní školy a 194 metrů od vchodu do Gymnázia Františka Křižíka (mapové podklady č. l. 160, 161), docházková vzdálenost k vedlejšímu vchodu do budovy gymnázia činí 94 metrů (mapový podklad č. l. 162). Pokud se jedná o vzdálenost vzdušnou mezi budovami, pak všechny výše uvedené provozovny se nacházejí v okruhu méně jak 100 metrů k některému ze zmiňovaných školských zařízení. Provozovna žalobce a provozovny „Granit“ a „Studna“ se pak nacházejí ve vzdušné vzdálenosti do 100 metrů od vchodů do budov škol (provozovna žalobce ve vztahu k vedlejšímu vchodu, provozovny „Granit“ a „Studna“ ke vchodu hlavnímu), jak vyplývá z podkladů poskytnutých žalovaným (č. l. 143) ve spojení s mapami opatřenými soudem. V této souvislosti soud podotýká, že žalovaný přistoupil ke stanovení vzdušných vzdáleností ke vchodům do budov poněkud matoucím způsobem, když středy kružnic určujících vzdušnou vzdálenost 100 metrů umístil ke vchodům do škol (což soud kvituje), ale v případě vzdušné vzdálenosti od vchodu do provozovny takto nepostupoval a umístil středy kružnic do středu budov, v nichž se nacházejí provozovny, čím v případě provozoven „Granit“ a „Studna“ zásadním způsobem ovlivnil výsledek měření v tom smyslu, že z jím poskytnuté mapy (č. l. 143) vyplývá, že se zmíněné provozovny nacházejí ve vzdušné vzdálenosti

převyšující 100 metrů od budovy Gymnázia Františka Křižíka, ač tomu tak ve skutečnosti býti nemůže (viz mapy č. l. 164, 165).

Shora provedené mapové podklady jasně prokazují, že žalovaný při zařazování jednotlivých provozoven do přílohy vyhlášky postupoval ve výše popsaných, konkrétních případech, nahodile bez respektu k jím samotným vytvořenému kritériu minimální vzdálenosti. Provozovna žalobce je umístěna v téměř dvou a půl násobné docházkové vzdálenosti k hlavnímu vchodu do budovy školy (místa, kde se koncentruje značně vyšší počet nezletilých v porovnání s vchody vedlejšími) než provozovny „Granit“ a „Studna“, které se navíc nacházejí blíže ke vchodu do budovy školy, než stanovuje žalovaným tvrzené kritérium minimální přípustné vzdálenosti, přesto došlo k zahrnutí daných provozoven do seznamu povolených zařízení, který je přílohou vyhlášky, zatímco provozovna žalobce do uvedené přílohy žalovaným zahrnuta nebyla. Obdobným diskriminačním způsobem jednal žalovaný při zařazení provozovny „Impuls“ do přílohy vyhlášky, byť situace dané provozovny a provozovny žalobce je zcela identická – docházková vzdálenost k hlavnímu vchodu do školy je vyšší jak 100 metrů, vzdálenost k vedlejšímu vchodu pak nižší než 100 metrů. Soud proto v daném případě vzhledem k důvodům individualizované regulace, jež žalovaný ozřejmil ve svých vyjádřeních, shledal vyhlášku jako nezákonnou, neboť žalovaný nebyl s to promítnout jím vytvořené kritérium do samotného znění vyhlášky, které předmětnému kritériu ve výše uvedených případech odporuje, čímž činí regulaci obsaženou ve vyhlášce objektivně neospravedlnitelnou, a tedy ve svém důsledku nezákonnou. Postup soudu za situace, v níž dospěje k závěru, že podzákonný právní předpis je nezákonný, vychází z nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008, v němž Ústavní soud dospěl k závěru *„dle něhož soudce obecného soudu při použití „jiného právního předpisu“ je oprávněn dle čl. 95 odst. 1 Ústavy přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes a nikoli erga omnes; smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti „jiného právního předpisu“, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Vázanost soudce zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 Ústavy tudíž z pohledu čl. 95 odst. 1 Ústavy, věty za středníkem, znamená oprávnění soudu neaplikovat „jiný právní předpis“, je-li soudem považován za rozporný se zákonem“*. S ohledem na zjištěnou nezákonnost vyhlášky soud nepřistoupil k její aplikaci na skutkový stav v konkrétní projednávané věci, čímž rozhodnutí žalovaného pozbylo jediného podkladu, na němž bylo založeno, a tedy je samo stíženo nezákonností.

Nad rámec důkazů, které byly provedeny při soudním jednání, soud neprovedl další žalobcem navržené důkazy týkající se posouzení vzdálenosti provozovny žalobce od mateřské školy, neboť provedení těchto důkazů nebylo třeba k posouzení důvodnosti žaloby, když z důkazů provedených soudem při jednání byl skutkový stav relevantní pro posouzení věci jednoznačně prokázán.

#### B.

Druhá skupina žalobních námitek směřovala vůči procesu přijímání vyhlášky. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zaujal ve zrušujícím rozsudku právní názor, že pro zákonné přijetí obecně závazné vyhlášky nepostačuje dodržení ustanovení Ústavy České republiky a obecního zřízení, podle nichž obecně závazné vyhlášky schvaluje zastupitelstvo, a ustanovení obecního zřízení o jejich vyhlásování, nýbrž je třeba zkoumat jednotlivé námitky

žalobce vůči postupu žalovaného při přípravě a vydávání vyhlášky, zhodnotit, zda dané námitky jsou důvodné a zaujmout stanovisko ohledně skutečnosti, zda případné procesní pochybení při přijímání vyhlášky je způsobilé založit nezákonnost vyhlášky jako celku. K tomu Nejvyšší správní soud doplnil, že „*to samozřejmě nutně neznamená neplatnost obecně závazné vyhlášky pro jakékoliv dílčí pochybení v procesu jejího přijímání, spočívající například v nedodržení usnesení orgánu obce o projednání návrhu s vybranými zainteresovanými subjekty*“.

Soud neshledal nezákonnost vyhlášky pro pochybení při jejím přijímání.

Proces přijímání obecně závazných vyhlášek je v právním řádu České republiky upraven v předpisech různé právní síly. Zdrojem pravomoci obcí vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky je čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, podle něhož platí, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Na úrovni zákonné upravuje proces vydávání obecně závazných vyhlášek zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), přičemž ve vztahu k pravidlům přijímání obecně závazné vyhlášky jsou relevantní § 12 předmětného zákona, který stanoví postup při vyhlášení obecně závazných vyhlášek, § 84 odst. 2 písm. h) zákona, podle něhož je zastupitelstvu obce vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky a konečně § 87 zákona, který stanoví, že k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů obce zastupitelstva obce, nestanoví – li zvláštní předpis jinak. Ústavní, ani zákonné normy týkající se procesu tvorby vyhlášek mezi stranami sporné nebyly, ani soud v této oblasti nezjistil žádných pochybení, zaměřil proto svoji pozornost na úroveň podzákonnou, konkrétně na obecně závaznou vyhlášku statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města. Statut města normuje obecně závazné vyhlášky ve svém článku 33, který dále odkazuje na přílohu č. 4 Statutu, označenou jako Zásady pro vydávání právních předpisů města, v níž jsou obsaženy podrobnosti o postupu přípravy, schvalování a vydávání právních předpisů města (dále jen „Zásady“). Právě ustanovení Zásad budou s ohledem na obsah námitek žalobce určující normou, která poskytne odpověď na otázku, zda žalovaný při přijímání vyhlášky postupoval v souladu s procesními pravidly či nikoliv.

Podle článku 2 odst. 5 Zásad platí, že po zpracování připomínek nebo uvedení důvodů jejich odmítnutí projedná návrh vyhlášky věcně příslušná komise rady města, je – li zřízena. K zajištění právní kvality a zejména přípustnosti navrhované právní úpravy musí být návrh předpisu předložen poté právní komisi rady města, v naléhavých nebo jednoduchých případech postačí stanovisko právního odboru magistrátu. Námitka žalobce, že žalovaný neprojednal návrh vyhlášky s příslušnými komisemi rady města je důvodná, když žalovaný nepředložil soudu žádný důkaz dokládající projednání návrhu s komisemi rady. Skutečnost, že by k projednání došlo, nijak nevyplývá ani z internetových stránek <https://usneseni.plzen.eu/>, kde jsou dostupné poklady pro 35. schůzi zastupitelstva města Plzně konané dne 5. 9. 2013, na níž došlo ke schválení předmětné vyhlášky. Naopak se v této souvislosti soudu nejeví jako opodstatněná argumentace žalobce, že návrh vyhlášky měl být vzhledem ke své složitosti a významu projednán právní komisí rady města. Soud je toho názoru, že v konkrétním případě postačil zjednodušený procesní postup vyhrazený pro „jednoduché případy“ vyplývající z článku 2 odst. 5 věty poslední, spočívající v získání stanoviska právního odboru magistrátu, který zvolil žalovaný. Soud jistě nezpochybňuje tvrzení žalobce, že předmětná právní

regulace má zcela zásadní význam co do účinků, které je způsobilá vyvolat, platí však, že z hlediska obsahového se jedná o legislativně jednoduchou právní normu sestávající z několika krátkých ustanovení a přílohy obsahující seznam adres povolených provozoven. Z citovaného čl. 2 odst. 5 Zásad přitom vyplývá, že důvodem pro předložení návrhu vyhlášky právní komisi rady je zajištění „*právní kvality navrhované úpravy*“, tedy se jedná o důvod formálně technického charakteru, je tak na místě pojem „*jednoduchý případ*“ vztahovat právě k legislativní náročnosti navrhované vyhlášky, nikoliv k významu jí regulovaných právních vztahů, jak činí žalobce. Žalovaný tak nepochybil, když návrh vyhlášky předložil toliko právnímu odboru magistrátu, neboť se jednalo o právně jednoduchý případ.

Žalobce dále shledal porušení ustanovení Zásad a tedy i nezákonnost vyhlášky z důvodu nedostatku důvodové zprávy k vyhlášce, konkrétně spočívajících v tom, že žalovaný v důvodové zprávě opomenul zhodnotit finanční a hospodářský dopad nové úpravy. Východiskem pro posouzení této argumentace je ustanovení článku 4 odst. 4 Zásad, podle kterého platí, že v důvodové zprávě k návrhu vyhlášky je zpracovatel povinen vždy uvést finanční a hospodářský dopad nové úpravy, a to nikoli pouze v roce, v němž nabyde účinnosti. V bodu 6 důvodové zprávy označeném jako „*6. Finanční nároky řešení a možnosti finančního krytí*“ uvedl navrhovatel vyhlášky toliko sousloví „*neřeší se*“. Soud se zabýval otázkou, zda stručnost důvodové zprávy může být vůbec považována za nedostatek normativního právního aktu, který je způsobilý založit jeho vadnost, a dospěl k závěru, že nikoliv. Smyslem důvodové zprávy je zejména vysvětlit účel a podstatu právního předpisu jednak jako celku, jednak jeho jednotlivých ustanovení, tak, aby si hlasující (v daném případě zastupitel) byl schopen utvořit názor o tom, jakým způsobem bude o návrhu právního předpisu hlasovat. Je tedy vždy na hlasujícím, aby při zachování vlastní odpovědnosti posoudil, zda se mu úroveň obsahu důvodové zprávy jeví jako dostatečná a je tedy schopen o návrhu hlasovat, či zda se hlasování zdrží, popřípadě bude hlasovat o zamítnutí návrhu za situace, kdy by nebyl s to přijmout odpovědné stanovisko z důvodu nedostatku důvodové zprávy. V daném případě většina zastupitelů hlasovala pro přijetí návrhu vyhlášky, proto je nutno vycházet z toho, že důvodová zpráva i přes svoji stručnost byla způsobilým podkladem pro jejich rozhodnutí.

Ani námitku žalobce spočívající na tvrzení, že žalovaný v rámci procesu přijímání vyhlášky pochybil, když v rozporu s usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 26. 4. 2012 č. 196 neprojednal návrh vyhlášky se zástupci herního průmyslu, neshledal soud důvodnou. Jestliže soud zkoumá zákonnost procesního postupu žalovaného při tvorbě vyhlášky, je třeba vycházet z pravidel obsažených v Zásadách (jak již bylo vysvětleno výše). Soud proto přistoupil ke zkoumání, zda pravidla obsažená v Zásadách upravují situaci, kdy by v rámci procesu vydávání obecně závazné vyhlášky žalovaný nedodržel jiné své usnesení (v konkrétním případě by se jednalo o usnesení č. 196), přičemž dospěl k závěru, že případné nedodržení jiného usnesení zastupitelstva nemá ve vztahu k řádné tvorbě vyhlášky žádnou relevanci, neboť Zásady ve svých ustanoveních danou skutkovou podstatu vůbec neregulují. Soud v žádném případě nezpochybňuje skutečnost, že pokud by určitý orgán žalovaného nedodržel usnesení zastupitelstva, jednalo by se o negativní stav, který však právní řád umožňuje sankcionovat jiným způsobem, než prohlášením nezákonnosti vyhlášky, a to například odvoláním zastupitelstvem z funkce konkrétní osoby, která předmětné usnesení nedodržela. Soud na okraj podotýká, že podle jeho právního názoru je výše popsaná situace

ve vztahu k projednávané věci toliko hypotetická (proto též při jejím popisu užil podmiňovací způsob), neboť k porušení usnesení č. 196 při přijímání předmětné vyhlášky vůbec v daném případě nedošlo. Z podkladů dostupných na internetových stránkách [https://usneseni.plzen.eu/resp. http://vyhlasky.plzen.eu/vyhlaska/308](https://usneseni.plzen.eu/resp.http://vyhlasky.plzen.eu/vyhlaska/308) je zcela zřejmé, že předmětné usnesení přijaté ve stejný den jako vyhláška č. 4/2012 o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány loterie, sázkové a nebo jiné podobné hry (tj. starší verze regulace hazardu) se vztahovalo k vyhlášce č. 11/2012 (tj. novelizaci vyhlášky č. 4/2012 a zároveň přímého předchůdce vyhlášky), neboť z daného usnesení č. 196 vyplývá, že lhůta k projednání regulace se zástupci herního průmyslu byla v usnesení stanovena do 30. 6. 2012, neboli do období mezi přijetím vyhlášek č. 4/2012 a č. 11/2012. Nelze v žádném případě dovozovat, že by předmětné usnesení mělo obecnou platnost, a že by se mělo vztahovat ke každé novelizaci vyhlášky, upravující regulaci hazardu na území města Plzně.

Konečně žalobce namítá, že žalovaný se při přijímání vyhlášky nedostatečným způsobem vypořádal s připomínkami jednotlivých městských obvodů. Soud předesílá, že se při posouzení důvodnosti této námitky omezil pouze na přezkum způsobu vypořádání s námitkami městského obvodu Plzeň 1, ve kterém se nachází nejen provozovna žalobce, ale i všechny ostatní provozovny, které tvořily referenční rámec pro přezkum zákonnosti postupu žalovaného při výběru adres zařazených do přílohy vyhlášky. Soud v této souvislosti neshledal žádnou souvislost mezi možným dotčením veřejných subjektivních práv žalobce a nevypořádáním námitek jiného městského obvodu, než právě shora uvedeného, žalobce ostatně ani žádné takové dotčení netvrdil. Ve vztahu k připomínkám vzneseným zastupitelstvem městského obvodu Plzeň 1 přitom platí, že dne 3. 9. 2013 souhlasilo se zněním vyhlášky, v seznamu míst doporučilo provést změny, změnám bylo vyhověno, což vyplývá ze zápisu z 35. schůze Zastupitelstva města Plzně konané dne 5. 9. 2013, který soudu předložil žalobce. Na základě shora uvedeného má soud za to, že žalovaný řádně vypořádal připomínky městského obvodu Plzeň 1, když všem těmto připomínkám vyhověl.

Lze shrnout, že z námitek týkajících se vad procesního postupu žalovaného při přijímání vyhlášky, shledal soud důvodnou toliko námitku neprojednání návrhu vyhlášky s příslušnými komisemi rady města. Jedná se však o dílčí, individuálně stojící pochybení žalovaného, které není podle názoru soudu samo způsobilé založit nezákonnost vyhlášky jako celku.

#### *Závěr*

Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

#### **VI. Náklady řízení**

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč, v zaplaceném soudním poplatku za řízení o kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč a v odměně advokáta za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), tj. převzetí a příprava zastoupení, tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d), tj. podání žaloby, podání kasační stížnosti a učinění vyjádření ze dne 16. 1. 2017 a jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), když se advokát zúčastnil soudního jednání. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí částku 3.100 Kč. Za pět úkonů právní služby tak žalobci přísluší náhrada ve výši 15.500 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Za pět úkonů právní služby tak soud žalobci přiznal náhradu ve výši 1.500 Kč. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu má žalobce nárok na úhradu cestovného k jednání z Prahy do Plzně a zpět dne 28. 3. 2017 osobním automobilem RZ: ... podle vyhlášky č. 440/2016 Sb., vždy 91 km jedna cesta, při průměrné spotřebě 6,1 litrů na 100 km, při sazbě základní náhrady ve výši 3,9 Kč/km, při vyhláškové ceně pohonných hmot ve výši 28,60 Kč za litr, celkem ve výši 1.027,32 Kč. Náhrada za promeškaný čas činí částku 600 Kč za 6 půlhodin podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je advokátem, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 3.911,74 Kč, náklady řízení tedy včetně daně z přidané hodnoty činí částku ve výši 30.539,06 Kč.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 28. března 2017

**Mgr. Alexandr Krysl, v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová