



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci žalobce: **SLOT Group, a.s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zastoupeného Mgr. Robertem Kaše, advokátem se sídlem Pražská 38/43, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2012, č. j. VVŽÚ/3240/12,**

t a k t o:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, finančního odboru (dále jen „městský úřad“ nebo též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 21. 3. 2012, č. j. FO/587/2012. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 30. 11. 2011, o vydání povolení k provozu výherních hracích přístrojů a zapojení systému JACKPOT pro konkrétní hrací přístroje v místě provozovny LUCKY PLANET, Klatovy, Pod Koníčky 567/II, na období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012, dle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o loteriích“ nebo „loterijní zákon“).

I. Obsah žaloby

Žalobce v podané žalobě namítal, že žalovaný nesprávně posoudil odvolací námitky žalobce, který v odvolání požadoval zrušení prvostupňového správního rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání takovému správnímu orgánu ve správním obvodu žalovaného, který nebude na výsledku řízení závislý z důvodu zaměstnaneckého vztahu pracovníků finančního odboru městského úřadu k městu Klatovy. Dle názoru žalobce odvolací orgán napadeným rozhodnutím, v němž uvážil, že „*povolující správní orgán může povolení vydat pouze v případě, že v době vydání povolení právní stav umožňuje takové povolení vydat*“, zasáhl do oprávnění zákonodárce ve zvláštních případech stanovit rozhodný skutkový stav k posouzení žádosti, který zde existoval v okamžiku podání žádosti či v jinak určeném termínu. Žalobce v této souvislosti odkázal na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného ve věci sp. zn. 1 As 24/2011, z jehož odst. 28 vyplývá, že „*zákonodárce je oprávněn ve zvláštních případech stanovit skutkový stav pro posouzení žádosti, který existoval v okamžiku podání žádosti*“. Podle přesvědčení žaloby byl tímto zvláštním případem i čl. II přechodných ustanovení k zákonu č. 300/2011 Sb., podle kterého se řízení o povolení loterie a jiné podobné hry zahájené před dnem 1. ledna 2012 dokončí podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před tímto dnem. Pokračoval-li tedy žalovaný v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí úvahou o tom, že obecně závazná vyhláška města Klatovy č. 1/2012, účinná ode dne 24. 2. 2012, je právním předpisem zamýšleným § 4 odst. 2 loterijního zákona, s nímž musí být povolení v souladu, přisoudil vydané obecně závazné vyhlášce města Klatovy č. 1/2012 v rozporu s citovaným čl. II přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. zpětnou účinnost. Dle názoru žalobce byl městský úřad povinen posoudit žádost žalobce o povolení k provozování výherních hracích přístrojů ze dne 30. 11. 2011 podle skutkového a právního stavu platného přede dnem 1. 1. 2012, kdy předmětná obecně závazná vyhláška města Klatovy ještě neexistovala. Přiznání retroaktivní působnosti obecně závazné vyhlášce města Klatovy č. 1/2012 ze strany správních orgánů obou stupňů žalobce pokládal za rozpor se zákonem mající za následek nezákonnost vydaných správních rozhodnutí.

Žalobce dále uvedl, že žalovaným citovaný nálezná pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/2010 se týkal oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky regulující loterie, v němž Ústavní soud řešil možnost státu zasahovat do samosprávných oprávnění obcí regulovat na svém území provozování videoterminálů. Vzhledem k tomu, že tento nálezná řešil otázku provozování innominátních loterií, jejichž povolování zákonodárce svěřil ministerstvu financí, nemají závěry v tomto nálezu obsažené žádnou souvislost s posuzovanou věcí, a tedy tento nálezná na danou právní věc vůbec nedopadá. Žalobce v této souvislosti uvedl, že jednak nezpochybňuje oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky podle § 50 odst. 3 loterijního zákona, jednak se v posuzované právní věci nejedná o provozování videoterminálů. Odkaz žalovaného na uvedené rozhodnutí Ústavního soudu je proto pro přezkoumávaný případ zcela irrelevantní.

Žalobce dále poukázal na skutečnost, že žalovaný odvolací orgán následně vykonstruoval hypotézu, která by nemohla nikdy nastat. Podle již uvedených přechodných

ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., resp. loterijního zákona, povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydaná před 1. 1. 2012 zanikají, s výjimkou loterií podle § 2 odst. 3 písm. c), ve lhůtě stanovené v povolení. Prvostupňový správní orgán by se tedy při výkonu přenesené působnosti v případě vydání povolení k provozování výherních hracích přístrojů dle žádosti ze dne 30. 11. 2011 (tj. podle skutkového a právního stavu platném před 1. 1. 2012) nikdy nemohl dostat do situace odvolacím orgánem konstruované. Prvostupňový správní orgán by v případě vydání takového povolení neměl povinnost zahajovat řízení o přezkumu takového rozhodnutí, neboť se nejedná o videoterminály, k jejichž povolení je příslušné ministerstvo financí. Povolení k provozování výherních hracích přístrojů by zaniklo uplynutím lhůty v povolení stanovené. Žalovaný tedy při konstrukci popsané hypotézy hrubě vybočil z mezí zásad dobré správy jako služby veřejnosti a dle názoru žalobce (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 30/2008) nepoužil nejvhodnější prostředek vedoucí ke správnému vyřízení dané věci a nezabýval se jí svědomitě a odpovědně, jak mu ukládá § 4 odst. 1 a § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Počinání žalovaného tedy nelze označit jinak než jako nezákonné.

V dalším žalobce odkázal na část odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, v níž se žalovaný zabýval výkladem neurčitěho právního pojmu „sousedství“ podle dnes již zrušeného § 17 odst. 11 loterijního zákona. Ve snaze o výklad tohoto pojmu žalovaný odkázal na dva rozsudky Nejvyššího správního soudu, z nichž vždy použil (vytrhl z kontextu) pouze tu část, o níž se domníval, že dopadá na zkoumaný případ. V této souvislosti žalobce upozornil, že obě citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byla shrnuta v pozdějším rozsudku ve věci sp. zn. 9 As 32/2011, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„podstatná je vzdálenost obou objektů, které nebrání žádné specifické místní podmínky (přirozená překážka), z čehož lze dovodit naplnění pojmu sousedství“*. Za situace, kdy obecně závazná vyhláška města Klatovy, platná v době zahájení řízení o povolení výherních hracích přístrojů, stejně jako loterijní zákon, obsahovala ustanovení o ochranné stometrové vzdálenosti, byl žalovaný povinen v souladu se zásadou legitimního očekávání se tímto neurčitým právním pojmem zabývat a vzít v potaz právě ona místní specifika tvořící přirozenou překážku v mezích 100 m okruhu vzdáleností od chráněných objektů. Jak totiž Nejvyšší správní soud vyslovil v rozhodnutí ve věci sp. zn. 9 Afs 79/2008, *„ona stometrová vzdálenost představuje toliko referenční rámec úvah správního orgánu, při nichž je třeba vycházet ze smyslu zákona a zvažovat konkrétní okolnosti každého případu, včetně vzájemné vzdálenosti posuzovaných objektů. Stanovení stometrového okruhu je proto důležité, nikoli však jediné východisko při povolování provozování výherních hracích přístrojů“*. Správní orgány obou stupňů se však citovanými závěry evidentně odmítají řídit, když oplocení jednotlivých pozemků (dle doložených fotografií) v prostoru vnitrobloku mezi chráněnými budovami a hernou nepovažovaly za místní specifikum a nepřekonatelnou překážku způsobující praktickou nemožnost absolvovat cestu mezi chráněnými objekty a hernou v zákonem stanovené 100 metrové vzdálenosti. Žalobce proto tento přístup správních orgánů hodnotil jako zneužití mezí správního uvážení mající za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalobce taktéž vyjádřil své pochybnosti o nepodjatosti finančního odboru při vydávání napadeného rozhodnutí. Připomněl, že již v odvolací námitce uvedl, že jeho pochybnost

vyplývá z obavy, že finanční odbor přiznal obecně závazné vyhlášce č. 1/2012 zpětnou účinnost, a to z důvodu obav z reakce politického vedení města v případě, že by provozování výherních hracích přístrojů povolil v okamžiku, kdy nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška zakazující tyto přístroje na území celého města. Žalobce poukázal na skutečnost, že pracovníci finančního odboru jsou navzdory svým povinnostem vyplývajícím ze zákona o úřednících územních samosprávných celků v podřízeném a závislém postavení zaměstnanců městského úřadu. Žalovaný odůvodnil zamítnutí námitky podjatosti citací příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu ve věci podjatosti pracovníků vykonávajících přenesenou působnost v rámci obecních či městských úřadů, sledující „pouze“ možnost majetkového přínosu pro obec či město při vydávání napadených rozhodnutí. Žalobce však uvedl, že problematika regulace hazardních her ze strany obcí byla v poslední době značně medializována, debaty o regulaci hazardu se vedle poslanecké sněmovny aktivně účastnili také Veřejný ochránce práv, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud a zákonodárce přijal k této otázce na přelomu roku 2011 několik novel loterijního zákona (novely č. 300/2011 Sb., č. 420/2011 Sb., č. 457/2011 Sb. a č. 458/2011 Sb.). Ruku v ruce s tímto legislativním vývojem pak i město Klatovy přijalo několik obecně závazných vyhlášek (vyhl. č. 2/2005 ve znění vyhl. č. 2/2011; vyhl. č. 6/2011), aby jeho snaha o regulaci vyústila v již zmiňovanou obecně závaznou vyhlášku č. 1/2012. Z právě uvedeného pak žalobce dovozuje onen politický tlak na konající pracovníky finančního odboru ze strany jejich zaměstnavatele – města Klatovy. Nejvyšší správní soud (potažmo správní soudy obecně) se přitom dosud nezabývaly otázkou možné podjatosti pracovníků obecních či městských úřadů v případě, že jejich zaměstnavatel, obec či město, má na výsledku rozhodnutí ve správním řízení politický zájem, jako tomu bylo v tomto případě. Žalobce přitom byl přesvědčen, že řešení nastíněné otázky podjatosti pracovníků správního orgánu vzhledem k politickému zájmu jejich zaměstnavatele na výsledku správního řízení mělo pro řešení daného případu zásadní právní význam.

Ze všech výše uvedených důvodů proto žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukázal na znění § 4 odst. 2 zákona o loteriích, který stanoví obecný rámec pro povolení loterie nebo jiné podobné hry, když uvádí, že povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy. Je přitom nepochybné, že obecně závazná vyhláška obce je právním předpisem, přičemž povolující orgán může povolení vydat pouze v případě, že v době vydání povolení mu právní stav umožňuje takové povolení vydat. Do této právní úpravy přechodná ustanovení nijak nezasahují, předmětné znění § 4 je v zákoně o loteriích obsaženo již od jeho přijetí. V daném případě povolující orgán proto povolení vydat nemohl, neboť obec na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 50 odst. 4 zákona o loteriích (ve znění zákona č. 300/2011 Sb., které nabylo účinnosti již dne 14. 10. 2011, tj. před 1. 1. 2012) mohla stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno,

nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce. Této možnosti obec v daném případě využila a vydala předmětnou vyhlášku. Jelikož tedy provozování loterie nebylo v souladu s jinými právními předpisy, nemohl finanční odbor městského úřadu povolení vydat. Uvedený výklad podporuje i znění ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle kterého orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se dodatečně ukáže, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné. Žalovaný v této souvislosti podpůrně odkázal na nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 56/2010 (zde pro videoloterní terminály), dle kterého jakmile ministerstvo financí (jakožto povolující orgán) zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je ze zákona povinno zahájit řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích § 43 odst. 1 zákona. Toto ustanovení tedy předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy dodatečně vyjdou najevo skutečnosti, pro které nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud jde o ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích a jeho dopad na všechny loterie a jiné hry dle zákona o loteriích, žalovaný poukázal také na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 22/11. V kontextu těchto závěrů je pak třeba vykládat i přechodná ustanovení, kdy povolení k provozování výherních hracích přístrojů by zaniklo uplynutím lhůty v povolení stanovené pouze v případě, že se ve smyslu výše uvedeného nedostalo do kolize s dalšími právními předpisy. Žalovaný se proto v tomto ohledu nedopustil zneužití správního uvážení.

K námitce žalobce vztahující se k výkladu neurčitého právního pojmu „sousedství“ žalovaný s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 23. 4. 2009, č. j. 9 Afs 79/2008 - 110 a ze dne 20. 1. 2010, č. j. 9 Afs 61/2009 - 82), připomněl, že pokud obec využila zákonem dané možnosti, a stanovila vyhláškou okruh vzdálenosti do 100 m od objektů (v daném případě se jednalo o vyhlášku č. 2/2005, ve znění vyhlášky č. 2/2011), bylo nutno z tohoto okruhu v rámci povolovacího řízení vycházet a respektovat ho, aniž by přitom bylo nutno u posuzovaných objektů zkoumat naplnění pojmu sousedství.

K možné podjatosti všech úředníků městského úřadu z důvodu politických zájmů představitelů města na výsledku řízení, žalovaný uvedl, že je nepochybné, že při přijímání obecně závazných vyhlášek se jedná o politické rozhodování, které je výsledkem jednání zastupitelstva jakožto hlavního orgánu obce majícího přímou demokratickou legitimitu danou volbami občanů. V daném případě se zastupitelstvo obce tímto způsobem snažilo řešit negativní jevy spojené s hazardními hrami provozovanými na území jeho obce, v důsledku čehož jsou samozřejmě následně ovlivněni i pracovníci samosprávných celků, kteří se v rámci správního řízení a rozhodování musejí řídit všemi platnými předpisy. Žalovaný setrval na odůvodnění svého rozhodnutí a na svých závěrech, že pracovník městského úřadu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, vázaný povinnostmi podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků a o změně některých zákonů. Povinnosti v tomto zákoně stanovené jsou zde dle žalovaného explicitně vypočítány i z toho důvodu, že úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy *de facto* svých zaměstnavatelů. Ani celostátní debata a medializace určité otázky nemohly podjatost rozhodujících úředníků způsobit, neboť v takovém případě by museli být podjati všichni úředníci, jakož i soudci

v ČR. Žalovaný se proto domníval, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III. Replika žalobce k vyjádření žalovaného

Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky. V ní setrval na svých dosavadních závěrech, pokud jde o zvažování konkrétních okolností každého případu při posuzování vzdáleností objektů a opětovně v této souvislosti odkázal na již v žalobě citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, včetně rozhodnutí ve věci sp. zn. 9 Afs 17/2010. K námitce možné podjatosti pracovníků prvoinstančního správního orgánu v souvislosti s politickým zájmem jejich zaměstnavatele žalobce uvedl, že žalovaný ponechal na vnitřním prožívání vlivu politické reprezentace obce, v roli zaměstnavatele, každého z úředníků územně samosprávného celku při výkonu přenesené působnosti obce. Žalovaný tak zřejmě vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu při hodnocení možné podjatosti úředníků státní správy v případě, že obec jako zaměstnavatel má na výsledku řízení ekonomický zájem. Přezkoumávaná právní věc má však dle názoru žalobce poněkud odlišné pozadí. Zatímco první rozhodnutí finančního odboru Městského úřadu Klatovy bylo vydáno za platnosti vyhlášky města určující okruh vzdálenosti v souladu s tehdy platnou právní úpravou, následné rozhodnutí (po zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu) již vzalo v potaz vyhlášku obce z roku 2012, a tedy nevycházelo z rozhodného skutkového a právního stavu, který zde existoval v okamžiku podání žádosti. Žalovaný odvolací orgán se s tímto postupem prvoinstančního správního orgánu ztotožnil a ve vyjádření k žalobě vysvětlil, že úředník má v zákoně o úřednících explicitně vypočítány povinnosti, které je povinen při výkonu své působnosti dodržet. Otázku retroaktivity později přijaté vyhlášky obce, jakož i možnou nepodjatost úředníků rozhodujícího správního orgánu, jednajících pod vlivem politického zájmu svého zaměstnavatele, však dle názoru žalobce nezodpověděl. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto žalobce setrval na důvodech a znění podané žaloby.

IV. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti podané žaloby:

Dne 1. 12. 2011 byla městskému úřadu doručena žádost žalobce ze dne 30. 11. 2011, o vydání povolení k provozování výherních hracích přístrojů, včetně zákonem požadovaných příloh. O této žádosti prvostupňový správní orgán rozhodl nejprve rozhodnutím ze dne 21. 12. 2011, č. j. FO/2611/11, tak že tuto žádost zamítl. Toto rozhodnutí bylo žalovaným pro nepřezkoumatelnost a vady řízení zrušeno (rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 2. 2012, č. j. VVŽÚ/826/12) a věc byla vrácena městskému úřadu k dalšímu řízení.

V pořadí druhým rozhodnutím ze dne 21. 3. 2012, č. j. FO/587/2012, městský úřad žádost žalobce o vydání povolení pro provoz konkrétních výherních hracích přístrojů a zapojení systému JACKPOT pro konkrétní výherní hrací přístroje opětovně zamítl. V odůvodnění rozhodnutí městský úřad poukázal na skutečnost, že v době podání žádosti byla

ve městě Klatovy účinná obecně závazná vyhláška č. 2/2011, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 2/2005, o stanovení okruhu vzdáleností, v němž nesmí být provozování výherních hracích přístrojů povoleno. V zakázaném okruhu se přitom v daném případě nacházely čtyři chráněné objekty, a to zdravotnické zařízení MUDr. Vondrů (vzdálenost 71 m od herny), zdravotnické zařízení MUDr. Helm (vzdálenost 60 m), ve vzdálenosti 78 m se nacházelo školské zařízení (školní jídelna) a ve vzdálenosti 45 m veterinární zařízení. Tyto vzdálenosti byly měřeny vzdušnou čarou, přičemž pro měření byl použit interní program městského úřadu MISYS a provedeno měření z katastrální mapy. Městský úřad dále uvedl, že zákon o loteriích účinný v době podání žádosti v ustanovení § 17 odst. 11 hovořil o okruhu vzdálenosti do 100 m od budov, které stanovila obec vyhláškou; a dále vycházel z rozsudků Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 9 Afs 79/2008 a 9 Afs 17/2010, dle kterých zákon hovoří o okruhu vzdálenosti, nikoli o vzdálenosti dostupné, a tedy se při vyměřování stometrového okruhu vychází z přímé vzdálenosti dotčených objektů měřené vzdušnou čarou. Městský úřad proto uzavřel, že v daném případě nemusel zkoumat místní specifikaci ani posuzovat tzv. docházkovou vzdálenost, neboť chráněné objekty se nacházely v okruhu stanovené vzdálenosti 100 m. Přesto však ověřil, že u provozovny herny umístěné živé ploty nepředstavovaly nepřekonatelnou překážku. Městský úřad dále poukázal na skutečnost, že vydáním obecně závazné vyhlášky č. 6/2011 (účinné od 1. 1. 2012) a následně obecně závazné vyhlášky č. 1/2012 (účinné od 24. 2. 2012) došlo v průběhu správního řízení k podstatné změně skutkového a právního stavu, což byl povinen ve svém rozhodnutí zohlednit. Jelikož v době vydání rozhodnutí již byla na území města účinná vyhláška zakazující provozovat sázkové hry na celém území města včetně integrovaných obcí, městský úřad dospěl k závěru, že podané žádosti nelze z tohoto důvodu vyhovět. S namítaným rozporem s přechodnými ustanoveními zákona č. 300/2011 Sb., z nichž žalobce dovozoval, že správní orgán byl povinen posuzovat podanou žádost podle stavu, který zde byl v okamžiku zahájení řízení, se městský úřad vypořádal odkazem na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Afs 24/2011, tj. že podmínky pro vydání správního rozhodnutí musí být splněny nejen v době žádosti a v průběhu správního řízení, ale především v okamžiku rozhodnutí správního orgánu.

Žalobce se s uvedeným rozhodnutím městského úřadu neztotožnil a podal proti němu odvolání, v němž shodně jako v podané žalobě namítal, že městský úřad se dopustil porušení přechodných ustanovení (čl. II bodu 1.) zákona č. 300/2011 Sb., dle kterých se řízení zahájena před 1. 1. 2012 dokončí podle stavu platného v této době. Dle názoru žalobce se tak městský úřad dopustil zneužití správního uvážení v situaci, kdy mu to zákon neumožňoval. Žalobce se domníval, že skutkový a právní základ byl v předmětných přechodných ustanoveních zákonodárcem určen tak jednoznačně, že jej městský úřad nemohl vyložit v rozporu s úmyslem zákonodárce. Nadřazením obecně závazné vyhlášky města Klatovy č. 1/2012 přechodným ustanovením zákona č. 300/2011 Sb. zároveň došlo dle názoru žalobce k tomu, že městský úřad této vyhlášce přiznal nepřipustnou retroaktivní účinnost. Žalobce dále upozornil na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 79/2008, dle kterého ne všechna místa do vzdálenosti 100 m od v zákoně uvedených budov budou patrně nutně představovat naplnění pojmu sousedství. Žalobce se domníval, že takto koncipovaný závěr by byl příliš přímočarý, zjednodušující a ve svých důsledcích by mohl být i neopodstatněně restriktivní. V této souvislosti žalobce v řízení doložil zákres vzdáleností chráněných budov od provozovny a dále argumentoval, že živé ploty nacházející se

u provozovny představovaly nepoměrně větší překážku z důvodů v odvolání uvedených. Žalobce proto opětovně pokládal závěry prvostupňového správního orgánu o tom, že existující ploty tuto překážku nepředstavují, za porušení zákazu zneužití správního uvážení. Závěrem žalobce dovozoval možnou podjatost úředníků prvostupňového správního orgánu, a to s ohledem na jejich podřízenost a závislost na orgánech města vzhledem k jejich pracovnímu či obdobnému poměru, kdy jejich postavení se vyznačuje celou řadou vazeb charakteristických obecně pro vztah mezi zaměstnavatelem a jeho zaměstnanci, mj. např. povinností dbát pokynů nadřízených. Bez významu zde dle žalobce nebyla ani ekonomická závislost na zaměstnavateli. Žalobce upozornil, že již pouhá existence těchto skutečností mohla u pracovníků městského úřadu, pověřených projednáním a rozhodnutím dané věci, vyvolávat poměr k věci, a tedy důvodné obavy, že úředníci nebyli a nemohli být při této činnosti zcela nestranní a nezáujatí. Žalobce připomněl, že problematika loterijních her byla silně medializována, o pravomoci obce k vydávání obecně závazných vyhlášek na téma zákazu provozování loterijních her v obci také několikrát judikoval Ústavní soud, a i vzhledem k tomu, že samo město Klatovy vydalo během sledovaného roku tři obecně závazné vyhlášky týkající se této problematiky, žalobce dovedl, že město jako zaměstnavatel oprávněné osoby (potažmo celého finančního odboru) mělo silný politický zájem na výsledku předmětného řízení. Žalobce proto v odvolání navrhl, aby žalovaný přenesl pravomoc věc rozhodnout na jiný správní orgán v obvodu své působnosti, který by z výše uvedených důvodů nebyl na výsledku řízení závislý.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 5. 2012, č. j. VVŽÚ/3240/12, odvolání žalobce jako nedůvodné zamítl. Dospěl k závěru, že povolující správní orgán mohl povolení vydat pouze v případě, že v době vydání povolení právní stav umožňoval takové povolení vydat. Tak tomu v daném případě nebylo, neboť obec na základě zmocnění obsaženém v § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění účinném od 14. 10. 2011, mohla obecně závaznou vyhláškou stanovit, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo jejich provozování úplně zakázat na celém území obce. Tohoto zákonného zmocnění obec v daném případě využila, vydala předmětnou vyhlášku, a jelikož tedy provozování loterie za daného stavu nebylo v souladu s existujícími jinými právními předpisy, nemohl městský úřad povolení vydat. Žalovaný dále s odkazem na závěry obsažené v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 uvedl, že k tomuto výkladu přispívá i ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Z toho žalovaný dovedl, že pokud by městský úřad i přes existenci uvedené obecně závazné vyhlášky povolení vydal, dostal by se do absurdní situace, kdy by se povolený přístroj dostal do kolize s přijatou obecní úpravou, a tedy by bylo na povolujícím orgánu, aby zjednal nápravu, tj. ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích zahájil řízení o zrušení či odnětí povolení. Žalovaný tak dospěl k závěru, že rozhodující prvostupňový správní orgán se nedopustil porušení přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb.

K námitce žalobce, že se správní orgán náležitě nezabýval výkladem pojmu sousedství, žalovaný uvedl, že pokud obec využila zákonem dané možnosti a stanovila obecně závaznou vyhláškou okruh vzdálenosti do 100 m od chráněných objektů, v němž nesmí být provozování výherních hracích přístrojů povoleno, bylo třeba z tohoto okruhu v rámci

povolovacího řízení vycházet a respektovat ho, aniž by přitom bylo nutno dále zkoumat naplnění pojmu sousedství. Žalovaný i v této souvislosti odkázal na relevantní judikaturu, tentokrát Nejvyššího správního soudu.

Žalovaný se pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal také s uplatněnou námitkou podjatosti dle ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Uvedl, že pracovníci obecních úřadů jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich zaměstnavatel (obec) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydávaného v přenesené působnosti, daný např. tím, že by dotýkalo jeho majetku a byl by od něho odvislý majetkový přínos pro obec nebo město. Z nyní posuzovaného však nevyplývá, jaký zájem by město Klatovy na dané věci mělo mít. Naopak, dle žalovaného obecním zákazem provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her město přišlo o významný finanční zdroj, a to v zájmu svých občanů. Z tohoto důvodu nebylo možno ve věci spatřovat podjatost pracovníků finančního odboru městského úřadu Klatovy, ani dalších úředních osob tohoto úřadu. Žalovaný dále upozornil, že pokud by jediným argumentem měla být finanční závislost rozhodujících úředníků na obci, by byl celý úřad podjatý v každé projednávané věci. Dle názoru žalovaného pracovníci úřadu při rozhodování věcí nevystupují prvotně jako zaměstnanci, nýbrž jako úředníci územně samosprávného celku, kteří jsou vázáni povinnostmi podle zákona č. 312/2002 Sb. Uvedený zákon explicitně vypočítává povinnosti těchto úředníků, a to právě i z toho důvodu, že jsou tito v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy *de facto* svých zaměstnavatelů. S ohledem na tyto skutečnosti proto žalovaný neshledal důvody pro delegování věci jinému správnímu orgánu.

V. Posouzení věci krajským soudem

Vzhledem k tomu, že žalovaný souhlasil s rozhodnutím o věci samé bez jednání a žalobce ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení výzvy nevyjádřil svůj nesouhlas s takovým projednáním věci, ačkoli byl poučen o tom, že nevyjádří-li svůj nesouhlas, bude se mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), o věci samé bez jednání.

Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

V nyní projednávané věci je mezi účastníky řízení sporná otázka týkající se neudělení povolení k provozování výherních hracích přístrojů dle zákona o loteriích. Žalobce se v podané žalobě předně neztotožnil se závěry žalovaného, že povolující správní orgán mohl povolení vydat pouze v případě, že to právní stav *v době vydání povolení* vůbec umožňuje. Žalobce se domníval, že žalovaný tímto zasáhl do oprávnění zákonodárce ve zvláštních případech stanovit rozhodný skutkový stav k posouzení žádosti, který zde existoval již *v okamžiku podání* žádosti či v jinak určeném termínu, což byl s ohledem na znění článku II bodu 1. Přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon

o loteriích, i tento případ. Z uvedeného pak žalobce dovozoval, že pokud rozhodující orgán přihlédl při rozhodování o vydání povolení i k obecně závazné vyhlášce města Klatovy č. 1/2012 (vydané až po podání žádosti), přiznal jí v rozporu s uvedeným čl. II přechodných ustanovení zpětnou účinnost.

Podle čl. II bodu 1. přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o loteriích, platí, že řízení o povolení loterie a jiné podobné hry zahájená přede dnem 1. ledna 2012 se dokončí podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před tímto dnem.

Již s účinností od 14. 10. 2011 přitom zmocňovací ustanovení obsažené v § 50 odst. 4 zákona o loteriích stanovilo, že obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích mohou být provozovány pouze na místech a časech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, *nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.*

Podle ustanovení § 2 písm. e) téhož zákona jsou loteriem a jinými podobnými hrami zejména sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen „výherní hrací přístroje“).

Město Klatovy přitom postupovalo v souladu s výše citovaným zákonným zmocněním, které v tomto znění platilo již s účinností od 14. 10. 2011, a vydalo nejprve obecně závaznou vyhlášku č. 6/2011 (účinnou od 1. 1. 2012) a následně obecně závaznou vyhlášku č. 1/2012 (účinnou od 24. 2. 2012), která v čl. 2 stanovila, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích (dále jen „herní zařízení“) je zakázáno provozovat na celém území města Klatov.

Podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o loteriích se povolení vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení.

Z výše uvedeného tak nepochybně vyplývá, že povolující orgán může povolení vydat pouze v případě, že v době vydání povolení právní stav umožňuje takové povolení vydat. V dané věci proto bylo nutno vycházet z předpisů, které byly účinné v době rozhodování správního orgánu. Pokud se tedy v mezidobí od podání žádosti, tj. v dosud běžícím, nepravomocně ukončeném, správním řízení změnila právní úprava a došlo k vydání obecně závazných vyhlášek, které zakázaly provozovat mj. výherní hrací přístroje na celém území města Klatov, prvostupňový správní orgán byl povinen tuto změnu ve své rozhodovací činnosti zohlednit. Jak již bylo uvedeno výše, tuto změnu umožnilo již znění ustanovení § 50 odst. 4, účinné od 14. 10. 2011 (tj. před 1. 1. 2012), a tedy správní orgán nepostupoval v rozporu s přechodnými ustanoveními zákona č. 300/2011 Sb., ani se nedopustil toho, že by vydané obecně závazné vyhláše přiznal nepřipustné retroaktivní působení. Naopak správně poukázal na závěry obsažené již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011,

č. j. 1 As 24/2011 - 79, dostupném na www.nssoud.cz, dle kterého musí být podmínky pro vydání správního rozhodnutí splněny nejen v době žádosti a v průběhu správního řízení, ale především v okamžiku rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí vyslovil, že „pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoli v době zahájení řízení. [...] Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. [...] Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26).“ Krajský soud pak v této souvislosti doplňuje, že tomuto závěru odpovídá i právní úprava soudního přezkumu vydaných správních rozhodnutí, kdy podle ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. platí, že správní soud vychází při přezkumu správních rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Shora uvedenému výkladu pak (jak správně poukázal již žalovaný) nasvědčuje i znění ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, které přijatými novelami nedoznalo změn a podle kterého orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejich podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné. Pokud žalovaný v této souvislosti dále odkázal také na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jehož aplikaci žalobce zpochybňoval s odůvodněním, že se tento nálezný týká otázky provozování innominátních loterií, jejichž povolování zákonodárce svěřil ministerstvu financí, a tedy má s posuzovanou věcí pramálo společného a závěry v něm obsažené jsou pro přezkoumávanou věc naprosto irelevantní, ani s touto námitkou se krajský soud neztotožnil.

Přestože Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, posuzoval ústavnost vydané obecně závazné vyhlášky regulující provozování videoloterních terminálů, u nichž je povolujícím orgánem ministerstvo financí, a v této souvislosti se vyjádřil také k aplikaci ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, je zjevné, že závěry v tomto nálezu obsažené je možno vztáhnout také na nyní posuzovaný případ, neboť ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích dopadá na všechny loterie a jiné podobné hry dle zákona o loteriích. V posuzované věci proto žalovaný mohl podpůrně poukázat na závěry v tomto nálezu obsažené, tj. že v případě zjištěné kolize vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek předpokládá ustanovení § 43 zákona o loteriích zahájení řízení o přezkoumání těchto povolení a jejich zrušení, a to nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i v době po vydání povolení. V nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, dostupném tamtéž, jehož podpůrné použití je co do závěrů vztahujících se k výkladu ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích z výše uvedených důvodů obdobné, pak Ústavní soud dále konstatoval, že provozovatelé zařízení si musejí být vědomi existence ustanovení § 43 zákona o loteriích vědomi, a tedy i té skutečnosti, že v podstatě kdykoli (nastanou-li v průběhu povolení okolnosti provoz těchto zařízení vylučující) mohou být tohoto povolení zbaveni. Žalovaný proto nepochybil, pokud

podpůrně těmito závěry obsaženými v citovaných nálezech Ústavního soudu v odůvodnění napadeného rozhodnutí argumentoval.

Poukazoval-li žalobce v návaznosti na výše uvedené na skutečnost, že žalovaný vykonstruoval hypotézu, která by s ohledem na znění přechodných ustanovení, dle kterých povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydaná před 1. 1. 2012 zanikají [s výjimkou loterií dle § 2 písm. c) zákona] ve lhůtě stanovené v povolení, nemohla nikdy nastat, ani tuto námitku krajský soud neshledal důvodnou. Krajský soud ve shodě se závěry žalovaného opětovně připomíná, že ustanovení § 4 odst. 2 i § 43 zákona o loteriích dopadají na všechny loterie a jiné podobné hry podle zákona o loteriích, a tedy v případě, že by (a to i v průběhu platnosti povolení) nastaly skutečnosti vylučující provoz těchto zařízení (kdy touto okolností může být i přijetí obecně závazné vyhlášky zakazující provoz povolených zařízení na území celé obce), je povolující správní orgán povinen postupovat v intencích § 43 zákona o loteriích. V posuzované věci se tedy krajský soud ztotožňuje se závěry žalovaného, že pokud by i přes existenci předmětné obecně závazné vyhlášky městský úřad povolení k provozování výherních hracích přístrojů vydal, dostal by se do absurdní situace. V důsledku kolize s obecní úpravou by totiž v intencích výše uvedeného bylo na povolujícím orgánu, aby zjednal nápravu, tj. aby dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zahájil řízení o zrušení či odnětí povolení pro jeho rozpor s jinými právními předpisy. Právní úprava obsažená v přechodných ustanoveních tak dle krajského soudu dopadá pouze na ty případy povolení, která se v průběhu své existence ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o loteriích do kolize s jinými právními předpisy nedostala. Ani v tomto ohledu tedy krajský soud neshledal závěry žalovaného nezákonnými a vybočujícími z mezí správního uvážení.

Namítal-li dále žalobce, že se správní orgány v posuzovaném případě dopustily nesprávného výkladu neurčitého právního pojmu „sousedství“ podle dnes již zrušeného § 17 odst. 11 loterijního zákona, krajský soud k důvodnosti této námítky uvádí následující. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí s odkazem na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (zmiňovanou výše) výslovně uvedl a tuto pasáž v odůvodnění také tučně zvýraznil, že pokud v posuzovaném případě obec využila zákonem dané možnosti a stanovila obecně závaznou vyhláškou okruh vzdálenosti do 100 m od chráněných budov vyjmenovaných v § 17 odst. 11 zákona o loteriích, pak bylo třeba z tohoto okruhu v rámci povolovacího řízení vycházet a respektovat ho, aniž by přitom bylo nutno dále zkoumat naplnění pojmu sousedství. Proto námitka žalobce napadající nesprávný výklad neurčitého právního pojmu „sousedství“ dle § 17 odst. 11 zákona o loteriích je lichá, neboť se zcela míjí s rozhodovacími důvody správních orgánů obou stupňů, které se s odkazem na využití zákonného zmocnění a existenci obecně závazné vyhlášky ve vydaných rozhodnutích výkladem neurčitého právního pojmu „sousedství“ vůbec nezabývaly.

Přesto je krajský soud nucen konstatovat, že správní orgány obou stupňů se v této souvislosti dopustily pochybení, byť z jiných důvodů, než na které v podané žalobě poukazoval žalobce. Je zřejmé, že prvostupňový správní orgán rozhodující o povolení se ve svém rozhodnutí odvolával na znění obecně závazné vyhlášky č. 2/2011, kterou byla změněna vyhláška č. 2/2005, o stanovení okruhu vzdáleností, v němž nesmí být provozování výherních hracích přístrojů povoleno, a to s odůvodněním, že uvedená vyhláška byla ve městě Klatovy účinná v době podání žádosti. V době rozhodování prvostupňového správního orgánu

o podané žádosti žalobce však již nebylo možno tuto vyhlášku aplikovat, neboť byla s účinností od 1. 1. 2012 zrušena obecně závaznou vyhláškou č. 6/2011, kdy i tato vyhláška byla následně zrušena obecně závaznou vyhláškou č. 1/2012, účinnou od 24. 2. 2012.

Vzhledem k tomu, že soudy jsou ve své rozhodovací činnosti vázány toliko zákony a mezinárodními smlouvami, mají v rámci posouzení individuálních okolností případu možnost obecně závaznou vyhlášku pro její rozpor se zákonem případně neaplikovat (k tomu srovnej např. bod 42. odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nebo již nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07, oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>; obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Afs 78/2012 - 56, dostupný na www.nssoud.cz). V daném případě však krajský soud důvody pro možné neaplikování poslední vydané obecně závazné vyhlášky č. 1/2012 neshledal. Sám žalobce ostatně v této souvislosti žádné konkrétní námitky nevznnesl a ve vztahu k aplikaci této vyhlášky namítal toliko její retroaktivní působení.

Krajský soud přitom v obecné rovině nedospěl k závěru, že by město Klatovy nemělo pravomoc tuto obecně závaznou vyhlášku č. 1/2012 vydat; že by se pohybovalo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, a tedy jednalo *ultra vires*; že by zneužilo zákonem mu svěřenou působnost a že by též přijetím ustanovení o zákazu provozování veškerých loterií a jiných podobných her na celém území obce jednalo zjevně nerozumně. V této souvislosti Ústavní soud (pokud jde o předmět regulace obsažený v předmětné obecně závazné vyhlášce) již v citovaném nálezu Pl. ÚS 56/10 uvedl, že „*je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní.*“ Pokud pak jde o kritérium zjevné nerozumnosti, i zde krajský soud odkazuje na závěry Ústavního soudu (srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, Pl. ÚS 29/10, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), dle kterých by posouzení zjevné nerozumnosti mělo být velmi restriktivní a mělo by se omezit pouze na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. „*Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Kritérium nerozumnosti nesmí být použito jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce.*“

Město Klatovy tedy své právo vydat obecně závaznou vyhlášku č. 1/2012 (a předtím i vyhlášku č. 6/2011), v níž došlo k zákazu provozu výherních hracích přístrojů na celém území tohoto města, realizovalo v souladu se zákonem. Ostatně již bylo výše uvedeno, že tyto

skutečnosti v předcházejícím řízení a následně v podané žalobě nerozporoval ani sám žalobce, který v této souvislosti nevznsl vůbec žádné námitky. Pokud tedy obecně závazná vyhláška č. 1/2012 z hlediska svého přijetí a aplikace obstála, byla tím současně vyloučena aplikace vyhlášky č. 2/2011 a tedy i jakékoli posuzování vzdálenosti objektu, u něhož bylo o povolení žádáno, od objektů touto vyhláškou chráněných v návaznosti na § 17 odst. 11 zákona o loteriích. Jakékoli posuzování této problematiky ze strany správních orgánů obou stupňů bylo tedy v daném případě nadbytečné.

Pokud správní orgány přesto v projednávané věci přistoupily k souběžné aplikaci obecně závazné vyhlášky č. 1/2012 a vyhlášky č. 2/2011, kterou byla změněna vyhláška č. 2/2005, a posuzovaly také otázku vzdálenosti objektu na adrese Pod Koníčky, Klatovy od vyjmenovaných chráněných objektů, aplikovaly na danou věc ustanovení obecně závazné vyhlášky, která již v době své aplikace z důvodu zrušení pozdějším předpisem neexistovala. Krajský soud však toto pochybení vyhodnotil jako vadu nemající vliv na zákonnost vydaných správních rozhodnutí, neboť posouzení těchto skutečností ze strany správních orgánů bylo učiněno nad rámec stěžejních rozhodovacích důvodů, pro které žalobci nebylo povolení k provozu výherních hracích přístrojů vydáno. Z tohoto důvodu proto krajský soud nepřistoupil ke zrušení vydaných správních rozhodnutí.

Krajský soud se poté zabýval posouzením důvodnosti poslední námítky žalobce týkající se jeho pochybností o nepodjatosti finančního odboru při vydávání napadeného rozhodnutí. Žalobce v této souvislosti v žalobě namítal, že již v odvolací námitce dovozoval svou obavu z možné podjatosti z toho, že prvostupňový správní orgán přiznal obecně závazné vyhlášce města Klatovy č. 1/2012 zpětnou účinnost pro obavy z reakcí politického vedení města v případě, že by provozování výherních hracích přístrojů povolil i v situaci, kdy nabyla účinnosti vyhláška zakazující provoz těchto zařízení na celém území města. Žalobce dále poukázal na skutečnost, že pracovníci finančního odboru jsou navzdory svým povinnostem vyplývajícím ze zákona o úřednících územních samosprávných celků v podřízeném a závislém postavení zaměstnanců městského úřadu; a rovněž dovozoval, že pokud město Klatovy v souvislosti s legislativním vývojem v oblasti regulace hazardních her a silnou medializací dané problematiky přijalo několik obecně závazných vyhlášek, mělo na výsledku správního řízení politický zájem, který dosud nebyl správními soudy řešen. Ani tuto žalobní námitku však krajský soud neshledal důvodnou.

S odkazem na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažené v rozhodnutí ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, publikovaném pod č. 2802/2013 Sb. NSS, jimiž je krajský soud ve své rozhodovací činnosti vázán, však krajský soud v daném případě (ve shodě se závěry žalovaného) možnou podjatost rozhodujícího prvostupňového správního orgánu neshledal.

Podle § 14 odst. 1 správního řádu platí, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozhodnutí vyslovil, že správní řád z roku 2004 precizuje důkazní standard o možné podjatosti formulací požadující existenci důvodného předpokladu, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Dále uvedl, že tedy není představitelné, aby závěr o vyloučení určité osoby z projednávání a rozhodování věci mohl být učiněn bez existence skutkových důvodů zakládajících důvodný předpoklad o nepodjatosti. Pochybnost o nepodjatosti je proto v konkrétním případě založena tehdy, jsou-li zde rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, který by mohl postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci „zkřivit“. Žalobce však v průběhu řízení ani v podané žalobě žádné konkrétní skutkové okolnosti, které by vycházely z reality a které by (ať už přímo či nepřímo) svědčily o ovlivňování konkrétních osob, nenabídl.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále uvedl, že zákonné postavení úředníků územních samosprávných celků není nezávislé na jejich zaměstnavateli, na což žalobce taktéž v obecné rovině poukazoval. Zdálo by se tedy, že již pro tuto skutečnost je třeba na ně nahlížet jako na „systémové“ podjaté, rozhodují-li ve věcech, na nichž může mít zájem územní samosprávný celek, jehož jsou zaměstnanci, či osoby, které na tento samosprávný celek mají přímý nebo nepřímý vliv (např. proto, že ovládají politické orgány tohoto celku či na ně mají neformální vliv). Rozšířený senát však uzavřel, že zde existují významné důvody pro to, aby tento striktní závěr byl modifikován. Rozšířený senát poukázal na záměr historického zákonodárce, který nepovažoval „systémovou“ podjatost za apriorní a bezvýjimečný důvod pro to, aby o věci rozhodoval jiný správní orgán než ten, který by tak měl činit podle běžných pravidel věcné a místní příslušnosti; a zároveň dospěl k závěru, že proti nastíněnému přísnému pojetí „systémové“ podjatosti hovoří i výklad založený na poměrování různých navzájem si konkurujících hodnot a cílů, jichž je při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení potřeba dosáhnout.

Rozšířený senát se proto přiklonil k závěru, že ani v těch případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávního celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo tohoto celku dotýká, není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svou systémovou podjatost. Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu je proto nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku opět pouze tehdy, je-li z povahy věci či jiných konkrétních okolností patrné podezření, že by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

Je tedy patrné, že správní řád prostřednictvím ustanovení § 14 odst. 1 zajišťuje, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu své pravomoci nebude „zkřiven“ vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají nebo mohou mít nějaký zájem (tj. vztahem, který lze označit za nežádoucí). Právní úprava zde tedy vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně, v souladu s právními předpisy a v rámci toho také věcně správně.

Krajský soud tak s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že důvodem možné podjatosti nemohla být v daném případě ani ta skutečnost, že správní orgán prvního stupně ve své rozhodovací činnosti aplikoval konkrétní obecně závaznou vyhlášku (zde vyhlášku města

Klatovy č. 1/2012), resp. způsob její aplikace (namítané retroaktivní působení) z důvodu obav z politického vedení města. Obecně závazná vyhláška je právním předpisem obce, k jejíž aplikaci byl správní orgán povinen. Ze samotné této skutečnosti proto nelze bez přistoupení jakýchkoli dalších indicií, které by žalobce v dané věci tvrdil a konkrétně popsal, dovozovat, že by na rozhodující úředníky finančního odboru městského úřadu byl ze strany města v tomto ohledu činen jakýkoli politický tlak. Ani této žalobní námitce proto krajský soud nepřisvědčil.

VI. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly a nadto ve svém vyjádření k žalobě výslovně uvedl, že v případě úspěchu ve věci se práva na náhradu nákladů řízení vzdává. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává 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 řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Plzni dne 30. dubna 2014

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová