



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném
z předsedkyně
Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve
věci

žalobkyně: X
sídlem X
zastoupena advokátem Mgr. Ivem Kroužkem
sídlem Kroftova 3370/20, 150 00 Praha 5

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
se sídlem U Jezů 642, 460 01 Liberec

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2022, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 1. 2. 2022, č. j. X, se zrušuje pro vady řízení a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, k rukám advokáta Mgr. Iva Kroužka, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně domáhá přezkumu shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru ekonomiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 11. 2021, č. j. X.
2. Tímto prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně ze dne 27. 10. 2021 o vydání povolení k umístění herního prostoru - kasina ve smyslu ustanovení § 68 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „hazardní zákon“) s názvem „X“ k provozování hazardní hry podle § 3 odst. 2 písm. f) hazardního zákona (živá hra) a provozování hazardní hry podle § 3 odst. 2 písm. e) hazardního zákona (technická hra) na adrese X. K zamítnutí došlo z důvodu rozporu adresy herního prostoru s Obecně závaznou vyhláškou statutárního města Liberce č. 2/2018 o regulaci provozování hazardních her na území statutárního města Liberec ze dne 29. 3. 2018 (dále jen „OZV“).
3. Z předloženého spisového materiálu vyplynulo, že správní orgán I. stupně přijal dne 27. 10. 2021 výše popsanou žádost žalobkyně ve věci povolení herního prostoru. V reakci na výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podala žalobkyně písemné vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, v němž namítala, že by k aplikaci OZV vůbec nemělo dojít s ohledem na nesprávně zvolené kritérium učení míst, porušení principu rovnosti hospodářské soutěže a rozporu OZV s právními předpisy vyšší právní síly a ústavními principy. Mimo jiné také tvrdila, že část klientely, jež herní prostor kasina pravidelně navštěvovala a která má nadále zájem služby kasina využívat, tvoří občané pocházející z jiných států EU, zejména státní příslušníci Německa, Slovenska, Rumunska, Bulharska a Belgie. Statutární město Liberec se proto vydáním OZV dopustilo nepřípustného omezení volného pohybu služeb v rozporu s čl. 56 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“). Pro podporu svých tvrzení navrhla jako důkazy provést místní šetření vzdálenosti prostoru kasina a DDM Větrník, seznam příjemců služeb v kasinu usazených v jiných členských státech EU a svědeckou výpověď oblastního manažera.
4. Prvostupňovým rozhodnutím byla žádost žalobkyně zamítnuta. Správní orgán I. stupně své rozhodnutí zdůvodnil tím, že pokud adresa herny nebyla uvedena v obecně závazné vyhlášce, bylo by schválení jejího umístění s OZV v rozporu. Dozor nad zákonností a obsahem obecně závazných vyhlášek provádí ministerstvo vnitra. Správní orgán I. stupně měl za to, že není oprávněn posuzovat zákonnost OZV, neshledal proto ani důvod pro doplnění důkazů označených ve vyjádření žalobkyně.
5. Prvostupňové rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním ze dne 9. 12. 2021. V průběhu odvolacího řízení zopakovala svůj návrh na provedení důkazu seznamem příjemců služeb kasina usazených v jiných členských státech EU. Žalovaný o podaném odvolání rozhodl tak, že ho zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Na 26 stranách svého rozhodnutí zopakoval odvolací námitky žalobkyně a k nim vložil pasáže citující právní

úpravu, judikaturu, závazná stanoviska a další dokumenty. V úvodu rozhodnutí svůj postup okomentoval tak, že vkládaný text není upravován, pouze krácen a graficky sjednocen. Tučně pak označil základní údaje, ze kterých vycházel, a podtrhl skutečnosti, jichž se dovolávala žalobkyně. Žalovaný uzavřel, že obecně závazná OZV byla přijata v souladu s právními normami a obsahuje přezkoumatelné a neutrální kritérium vymezení místa, jež je legitimní a proporcionální vůči souvisejícím rizikům, a že žalobkyní vytýkaná pochybení správního orgánu I. stupně neměla a ani nemohla mít vliv na výsledek správního řízení. K návrhu na provedení důkazu seznamem příjemců služeb kasina usazených v jiných členských státech EU konstatoval, že provedení tohoto důkazu považuje za nadbytečné, neboť údaje uváděné žalobkyní k této otázce v průběhu správního řízení žádný ze správních orgánů nezpochybnil.

II. Žaloba

6. Ve včasné podané žalobě žalobkyně namítala především nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro nedostatek důvodů. Předně odmítla závěr správního orgánu I. stupně, že není oprávněn posuzovat zákonnost OZV. Žalovaný se k této námitce v napadeném rozhodnutí nevyjádřil a sám se s námitkami žalobkyně týkajícími se protiústavnosti OZV dostatečně nevypořádal. Omezil se toliko na rekapitulaci dosavadního průběhu řízení, citaci výňatků z listin tvořících obsah správního spisu a jediný hodnotící odstavec X. V něm bez jakéhokoli bližšího zdůvodnění uvedl, že považuje za prokázané, že OZV byla přijata v souladu s právními normami a neobsahuje diskriminační kritéria. Žalobkyně zdůraznila, že z napadeného rozhodnutí není vůbec zřejmé, na základě jakých skutečností a důkazů žalovaný k uvedeným závěrům dospěl.
7. V dalších žalobních bodech žalobkyně v podstatě zopakovala námitky obsažené v podaném odvolání. Namítala, že není zřejmé, proč se správní orgány odchýlily od žalobkyní citované judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021-37, který deklaroval povinnost správních orgánů postupovat v souladu se zásadou přednosti unijního práva. Oba správní orgány se s touto námitkou žalobkyně nevypořádaly a neposoudily soulad OZV s čl. 56 SFEU. Žalobkyně žádala, aby správní orgány zajistily seznam příjemců služeb v kasinu usazených v jiných členských státech, správní orgány však tento důkaz neprovedly. Žalobkyně zdůraznila, že čl. 56 SFEU, se kterým je OZV v rozporu, má přímý účinek a může vést k tomu, že OZV nebude aplikována. Žalobkyně proto navrhovala, aby důkaz seznamem příjemců služeb v kasinu usazených v jiných členských státech a svědeckou výpovědí oblastního manažera provedl soud.
8. V dalším žalobním bodu žalobkyně namítala protiústavnost OZV. Tu spatřovala v nedostatku odůvodnění jejího čl. 3. V tomto kontextu předložila obsáhlou argumentaci, podle níž mělo být zvoleno kritérium reálné vzdálenosti kasina a školského zařízení, nikoli vzdálenost vymezená vzdušnou čarou. Podle žalobkyně byl rovněž nesprávně zvolen výchozí bod pro měření této vzdálenosti, jímž měl být vchod do školního zařízení. Nadto je vyloučeno, aby kasino bylo jakýmkoli způsobem schopno upoutat pozornost kolemjdoucích osob, jelikož na něm nesmí být umístěna reklama. Z OZV dle žalobkyně také nevyplývá, z jakých skutečností, místních poměrů či minulých zkušeností je dovozován negativní vliv provozování hazardních her na území statutárního města Liberec. Na podporu svých tvrzení žalobkyně navrhovala provést důkaz místním šetřením vzdálenosti DDM Větrník a kasina.

9. OZV je podle žalobkyně protiústavní též z důvodu porušení principu rovnosti hospodářské soutěže a principu proporcionality. Statutární město Liberec totiž v rámci OZV zvolilo cestu určení míst k provozování hazardních her s uvedením konkrétních adres, aniž by výběr těchto míst provedlo na základě objektivních, nediskriminačních, předem známých a přezkoumatelných kritérií. Argumentace týkající se zvolených kritérií k určení konkrétních adres uvedená v důvodové zprávě k vyhlášce je podle žalobkyně nedostačující. V tomto kontextu žalobkyně, obdobně jako v odvolání, odkázala na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi ze dne 1. 9. 2014 a nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04. Svou argumentaci uzavřela s tím, že OZV nenaplní princip proporcionality, když míra omezení, kterou provozovatelům hazardních her na území statutárního města Liberec přináší, není přiměřená místním podmínkám. Z OZV ani z důvodové zprávy k ní totiž nelze seznat konkrétní případy, kdy v minulosti provozování hazardních her na území statutárního města Liberec mělo působit škodlivě na jeho občany či návštěvníky. V minulosti bylo navíc na adrese 5. května 171/13, 460 01 Liberec, Magistrátem města Liberec umístění herního prostoru kasina opakovaně povolováno, změna stanoviska je tak v rozporu s principy ochrany práva na legitimní očekávání a právní jistoty.
10. Ani s těmito námitkami se správní orgány nevypořádaly. Pokud správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že mu posouzení souladu OZV s normami vyšší právní síly nepřísluší, měl dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo měl vyzvat žalobkyni, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem sama. Žalovaný pak sice úsudek týkající se souladu OZV s normami vyšší právní síly učinil, nicméně nepodložil jej žádnými argumenty a omezil se toliko na konstatování, že OZV byla přijata v souladu s právními normami.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě označil rozhodnutí za přezkoumatelné a řádně odůvodněné. Připomněl, že tučně označil základní údaje, ze kterých vycházel ve svém právním stanovisku, a podtrhl skutečnosti, jichž se dovolávala žalobkyně. Důvodem tohoto postupu bylo, že žalobkyně ve svém odvolání uváděla pasáže zcela vytržené z kontextu jednotlivých dokumentů. Dodal, že na stranách 3 až 9 napadeného rozhodnutí uvedl kompletní dokumenty týkající se vydávání OZV. Tento kompletní materiál je důkazem toho, že proces jejího vydání byl ze strany statutárního města Liberce úplný, poctivý, důvodný, transparentní a nediskriminační.
12. Podle žalovaného je obdobně přezkoumatelné též označení jednotlivých relevantních částí užití judikatury, jež byla do rozhodnutí také přenesena. Označené pasáže pak vedly žalovaného k právnímu názoru uvedenému v čl. X. Tento právní názor žalovaný dále rozvedl
v příloze
č. 1 k písemnému vyjádření k žalobě.
13. K námitce, že žalovaný neposoudil přednost unijního práva a nevypořádal se s žalobkyní navrhovaným důkazem, žalovaný odkázal na strany 18 až 20 napadeného rozhodnutí, na nichž prokázal soulad § 12 hazardního zákona s normami práva EU. Žalovaný dodal, že hazardním průmyslem používaný výklad čl. 56 SFEU je účelový. Pro úplnost svůj právní názor shrnul v příloze č. 2 k písemnému vyjádření k žalobě. Zdůraznil,

že důkazní návrh doložením seznamu příjemců služeb vypořádal v čl. IX napadeného rozhodnutí. Dodal, že město Liberec není prezentováno jako významné zábavní centrum primárně zaměřené na hraní hazardních her a prostor žalobkyně je tedy běžnou občanskou vybaveností. Je zapsán jako běžný objekt k bydlení, není specializovaným ani účelově zřízeným zábavním centrem. Nelze tedy dovozovat existenci legitimního předpokladu existence turistického ruchu zaměřeného na hazardní hry, a proto jej společnost spíše obecně vytlačuje mimo hlavní průchozí zóny obcí. V tomto případě navíc tento prostor leží v bezprostřední blízkosti zábavního centra zaměřeného na děti a mládež.

14. Pokud jde o namítanou protiústavnost kritérií určených míst, žalovaný uvedl, že čl. 3 OZV odpovídá standardnímu zákonnému měření odstupu mezi stavbami ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Zdůraznil, že žalobkyně i její právní předchůdce zůstali nečinní v době, kdy byla OZV posuzována a schvalována ústředním kontrolním orgánem, tj. ministerstvem vnitra.
15. Z důvodové zprávy vládního návrhu zákona o hazardních hrách je dle žalovaného zřejmé, že jedním z hlavních důvodů přijetí nového zákona je důsledné oddělení místního správního řízení od ústředního správního řízení, a to především z důvodu znalosti místních poměrů. Žalovaný odkázal na přílohu č. 3 přiloženou k vyjádření k žalobě, do níž vložil relevantní studie vládních institucí. Žalovaný zdůraznil, že na stranách 12 až 14 napadeného rozhodnutí uvedl kompletní stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci hazardu, ve kterém opět tučně označil relevantní pasáže. Obdobně pracoval rovněž s nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.
16. K námitce porušení principu legitimního očekávání žalovaný konstatoval, že hazardní zákon je v souladu s právem České republiky a právem EU, což je zřejmé z posouzení v jeho důvodové zprávě. Ustanovení § 98 odst. 3 tohoto zákona poskytuje provozovatelům právní jistotu na umístění herního prostoru na dobu maximálně 3 roky. Přejícné ustanovení OZV zachovalo v původní platnosti všechna do té doby vydaná povolení. Ze strany 1 napadeného rozhodnutí je zároveň zřejmé, že žalobkyně podala svou žádost po více než třech letech od přijetí OZV.
17. Dle žalovaného byla žádost podána účelově s cílem obejít smysl a účel OZV. Pokud by žalovaný v průběhu správního řízení obdržel od žalobkyně podnět ve smyslu § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, zabýval by se jím. Jelikož se tak nestalo, učinil si úsudek sám v souladu s obvyklou praxí. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

IV. Replika žalobkyně

18. V písemné replice žalobkyně zopakovala, že považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Čl. X napadeného rozhodnutí obsahující závěrečné stanovisko žalovaného postrádá jakékoliv přezkoumatelné úvahy. Žalobkyně dále zdůraznila, že obecně nenapadá hazard regulující obecně závazné vyhlášky pro jejich rozpor s ústavním pořádkem či právem EU. Žalobkyně napadá pouze konkrétní OZV. Příloha č. 1 a příloha č. 2 vyjádření žalovaného jsou tak dle názoru žalobkyně irelevantní a na projednávanou věc nijak nedopadají.
19. Pokud dále žalovaný uvádí, že na stranách 18 až 20 rozhodnutí prokázal soulad hazardního zákona s normami práva EU, žalobkyně obdobně namítala, že nenapadala hazardní zákon

pro jeho rozpor s právem ČR či právem EU. Uvedené dle názoru žalobkyně pouze svědčí o skutečnosti, že námitky žalobkyně buďto nebyly vůbec ze strany žalovaného pochopeny nebo se žalovaný tímto způsobem úmyslně vyhýbá jejich řádnému vypořádání.

20. Tvzení žalovaného, že důkaz seznamem příjemců služeb usazených v jiných členských státech EU mohl přinést pouhé potvrzení obecně známého běžného stavu turistického ruchu, žalobkyně taktéž odmítla. Uvedený důkaz byl navržen za účelem prokázání skutečnosti, že například jen za období od března 2018 do ledna 2020, kdy žalobkyně disponovala platným povolením, existovalo více než 20 příjemců služeb usazených v jiných členských státech, kteří herní prostor kasina pravidelně a opakovaně navštěvovali. Právě skutečnost, že část klientely žalobkyně, jež herní prostor kasina pravidelně navštěvovala, tvoří občané pocházející z jiných členských států EU, je důvodem, pro něž se statutární město Liberec za daných okolností OZV dopustilo nepřipustného omezení volného pohybu služeb v rozporu s čl. 56 SFEU. Žalovaný však soulad OZV s čl. 56 SFEU neposoudil a v rozhodnutí ani neuvedl, z jakého důvodu zvolil postup v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a unijní právo v dotčené věci neaplikoval.
21. Žalobkyně rovněž odmítla domněnky žalovaného ohledně možného účelového jednání žalobkyně a její údajné snahy obejít smysl a účel OZV.
22. Pokud žalovaný v příloze č. 3 vyjádření citoval vládní údaje o škodlivém důsledku hraní hazardních her do celospolečenských nákladů, pak žalobkyně namítala, že tyto údaje nevypovídají o konkrétních místních poměrech, které by vydání OZV v souladu s principem proporcionality odůvodňovaly. Proto označila i přílohu č. 3 vyjádření žalovaného za bezpředmětnou. Pokud žalovaný dále argumentoval daňovými příjmy statutárního města Liberec inkasovanými z hazardu za rok 2022, pak nelze opomenout, že v roce 2022 byl hazard na území statutárního města Liberec již omezen OZV, a právě tato skutečnost může mít za následek nízké daňové příjmy města z hazardu.
23. Závěrem žalobkyně setrvala na svém tvrzení, že žalovaný v napadeném rozhodnutí označil zcela irelevantní pasáže citovaných dokumentů, jak podrobně rozvedla v žalobě.

V. Duplika žalovaného

24. Na repliku žalobkyně reagoval žalovaný dalším vyjádřením. Zopakoval, že má za prokázaný soulad OZV se zákonem, judikaturou i čl. 56 SFEU. Dodal, že negativní společenskou bilanci důsledků hraní hazardních her objektivně prokazují celonárodní finanční údaje, z čehož vyplývá, že statutární město Liberec není v tomto finančním ukazateli žádnou anomálií. Na podporu své argumentace k vyjádření připojil listinu nazvanou Aktuální informace k převodům výnosů daně z hazardních her.

VI. Posouzení věci krajským soudem

25. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování

správního orgánu, v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s. a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

26. Soud se nejprve musel vypořádat s námitkami, z nichž žalobkyně dovozovala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, neboť pouze přezkoumatelné správní rozhodnutí může být předmětem meritorního soudního přezkumu.
27. Podle § 68 odst. 3 věta první správního řádu *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Citované ustanovení zakládá správním orgánům povinnost vydané rozhodnutí řádně odůvodnit. Nedostatky odůvodnění mohou způsobit až nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů.
28. Nesrozumitelným je rozhodnutí, z něhož nelze seznat, jak bylo ve věci rozhodnuto. Taková vada rozhodnutí může být způsobena např. absencí některého výroku, zásadními jazykovými nedostatky vyjádření výroku, vnitřní rozporností rozhodnutí, ať již jeho výroků či výroků a odůvodnění rozhodnutí, případně zásadní nesrozumitelností odůvodnění. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů lze uvést, že se primárně týká nedostatků jeho odůvodnění. Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, z něhož nelze seznat, jaké skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, na základě jakých důkazů tak učinil, jak se vypořádal s námitkami a návrhy účastníka řízení, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů, podle kterých právních norem rozhodoval a proč. Rozhodnutí odvolacího orgánu se považuje za nepřezkoumatelné také tehdy, jestliže z něj není zřejmé, jak se vypořádal s odvolacími námitkami účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84).
29. V posuzované věci žalovaný postupoval dle § 90 odst. 5 správního řádu, když odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí, jímž byla žádost žalobkyně k umístění kasina zamítnuta pro rozpor s OZV, potvrdil. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že není oprávněn posuzovat zákonnost OZV, proto také neprováděl důkazy navrhované žalobkyní. Žalobkyně s tímto závěrem nesouhlasila a obsáhle proti němu brojila v podaném odvolání. Žalovaný sice odvolací námitky žalobkyně v napadeném rozhodnutí obsahově shrnul, reagoval na ně však pouze citací dokumentů týkajících se vydání OZV a judikatury, která na věc dle jeho názoru dopadá. V jediném hodnotícím odstavci X pak uvedl, *„že považuje za prokázané, že OZV neobsahuje diskriminační kritéria, ale že naopak obsahuje přezkoumatelné a neutrální kritérium vymezení místa, jež je legitimní a proporcionální vůči souvisejícím rizikům, že samosprávou a příslušnými orgány bylo každé žádané místo řádně přezkoumáno a racionálně odůvodněno ve vztahu k omezujícím kritériím OZV a že tento přezkum nebyl diskriminační ani znevýhodňující vůči žádné ze stran, že obecný negativní společenský vliv provozování hazardních her byl v dříve publikovaných stanoviscích soudů akceptován a přijat, že provozovatelé se s omezujícími kritérii ze strany samosprávy mohli a měli seznámit v dostatečném časovém předstihu a že dílčí a žadatelem vytýkaná pochybení povolujícího správního orgánu neměla a ani nemohla mít žádný negativní vliv na výsledek správního řízení pro žadatele určeného podle již několik let objektivního a veřejně známého omezujícího kritéria obsaženého v platném znění OZV.“* Určitý návod, jak číst napadené rozhodnutí pak žalovaný poskytl ve vyjádření k žalobě, které doplnil přílohami 1 až 3. Takto však při odůvodňování správních rozhodnutí postupovat nelze. Z rozhodnutí

správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Z napadeného rozhodnutí ale nelze vůbec poznat, jaký postoj žalovaný zaujal například k zásadnímu závěru správního orgánu I. stupně, že nebyl zákonnost OZV vůbec oprávněn posuzovat. Jediná hodnotící zmínka ve vztahu k postupu správního orgánu I. stupně se objevuje v odstavci X, kde žalovaný hovoří o dílčích pochybeních, která nemohla mít vliv na výsledek správního řízení.

30. Krajský soud proto shledal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože dostatečně konkrétně nereaguje na námitky žalobkyně vznesené v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Citace dokumentů a judikatury bez dalšího hodnocení nemůže požadavkům na odůvodnění správních rozhodnutí uvedeným v § 68 odst. 3 správního řádu dostát. Na dodatečné zdůvodnění provedené v rámci vyjádření k žalobě nemůže soud brát zřetel (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 8. 1994, č. j. 6 A 592/1993-23). Takový postup správních orgánů je nepřijatelný a odporuje požadavkům dobré správy. Obdobně judikoval také Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, publikovaném pod č. 73/2004 Sb. NSS, či ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43. Připustil-li by soud takový postup, odňal by žalobci právo na víceetapové přezkoumání jeho tvrzení (ze strany správního orgánu, ze strany krajského soudu a následně případně i ze strany Nejvyššího správního soudu).
31. Vzhledem k výše uvedenému soud nedoplňoval dokazování požadované žalobkyní, neboť žalobkyně bude mít možnost své důkazní návrhy znovu uplatnit v řízení před žalovaným, který bude mít povinnost se s nimi řádně vypořádat.
32. Nad rámec výše uvedeného zdejší soud považuje za nutné obecně konstatovat, že v situacích bez přítomnosti unijního prvku, posouzení zákonnosti obecně závazných vyhlášek správními orgány skutečně nepřísluší, soud však musí být při aplikaci vyhlášky schopen posoudit, *„zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně“* (viz náleze ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, N 151/62 SbNU 315). Obec proto musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to takovým způsobem, že bude v každém konkrétním případě adresy provozovny aplikace těchto kritérií objektivně ověřitelná. *„Neplyne-li důvod přijetí určité regulace v konkrétních místech obce ve vyhlášce jednoznačně z okolností, je na obci, která obecně závaznou vyhlášku vydala, aby před soudem racionální a neutrální důvody předestřela a obhájila.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76). Pak teprve je možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a zákazem libovůle.
33. Na druhou stranu žalobkyně již ve správním řízení poukazovala také na rozpor OZV s právem EU. Pravomoc v konkrétní věci neaplikovat pravidlo domácího práva, které je v rozporu s unijním právem, přitom vyplývá přímo z unijního práva.
34. Ze zásady přednosti unijního práva plyne, že správní orgány mají zajistit plný účinek unijního práva, aniž musí nejprve žádat o odstranění tohoto vnitrostátního pravidla legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat. Jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, která by tomuto postupu při aplikaci práva EU bránila, by byla

v rozporu se samotnou povahou unijního práva (viz rozsudek SDEU C-378/17, *Minister for Justice and Equality a Commissioner of the Garda Síochána*, body 35-36 a judikatura tam citovaná).

35. Zásada přednosti unijního práva ukládá soudu členského státu povinnost, aby v co možná největším rozsahu vykládal vnitrostátní právo v souladu s unijním právem. Není-li takový výklad možný a je-li vnitrostátní norma v rozporu s ustanovením unijního práva, které má přímý účinek, má soud povinnost v rámci sporu, který mu byl předložen, takovou normu vnitrostátního práva neaplikovat. Tato povinnost však není omezena jen na soudy. Jak již Soudní dvůr EU mnohokrát rozhodl, vztahuje se na všechny orgány členského státu EU, včetně správních orgánů (viz např. rozsudek SDEU ve spojených věcech C-924/19 a C-925/19, *FMS a další*, bod 183). Opačný závěr by vedl k nelogickému důsledku, kdy by nebylo možné se o právo EU opírat ve správním řízení, ale v řízení před soudy, které by následně rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly, již ano.
36. K tomu, že povinnost neaplikovat české právo pro rozpor s právem EU se vztahuje i na správní orgány, se po přistoupení ČR do EU přihlásily i správní soudy (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 Afs 101/2019-75).
37. Přímou k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování loterií a jiných podobných her Nejvyšší správní soud tyto závěry zopakoval nedávno: „*v případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích podkladem pro správní rozhodnutí ve věci povolení takové hry, je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si, pokud zjistí, že se v dané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda podkladová vyhláška je v souladu s právem EU*“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech žalobkyně *BONVER WIN* ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, bod 38, ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016-161, bod 67, ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 159/2019-49, bod 33).
38. Žalovaný proto bude muset v první řadě ověřit tvrzení žalobkyně o existenci tzv. unijního prvku. V této souvislosti soud upozorňuje na skutečnost, že před rozhodnutím Soudního dvora EU ze dne 3. 12. 2020 ve věci C 311/19, *BONVER WIN* judikatura českých soudů (nesprávně) vycházela z toho, že základní zásady práva EU chráněné mj. právě čl. 56 SFEU se na tuzemské provozovatele hazardních her nepoužijí.

VII. Závěr a náklady řízení

39. Z výše uvedených důvodů je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud tedy napadené rozhodnutí zrušil postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a to bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. V dalším řízení jsou správní orgány vysloveným právním názorem soudu vázány dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
40. Vzhledem k tomu, že k meritornímu přezkumu napadeného rozhodnutí soud z důvodů jeho nepřezkoumatelnosti nepřistoupil, nevyzýval statutární město Liberec, aby v probíhajícím řízení hájilo své subjektivní právo na samosprávu ve smyslu čl. 100 odst. 1 věty první Ústavy ČR (k otázce účastenství obcí před soudy v tomto typu řízení srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-33, či ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020-38)

41. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byla úspěšná žalobkyně, má tak právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.
42. Ty byly v jejím případě tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu a odměnou a náhradou hotových výdajů jejího právního zástupce. Odměna právního zástupce žalobkyně činí za tři úkony právní služby (převzetí věci, podání žaloby a repliky) v hodnotě 3 100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu] celkem částku 9 300 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 900 Kč (3 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Soud tak přiznal žalobkyni náhradu nákladů připadajících na její zastoupení ve výši 10 200 Kč a dále v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. částku odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem 12 342 Kč. Dále žalobkyni náleží náhrada za zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy přiznal soud žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč a žalovanému uložil, aby tuto částku zaplatil k rukám právního zástupce žalobkyně v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den.

Zmeškání lhůty

k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 28. listopadu 2022

Mgr. Lucie Trejbalová v. r.

předsedkyně senátu