



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

žalobce: **Statutární město Jablonec nad Nisou**
sídlem Mírové náměstí 19, Jablonec nad Nisou

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, Praha 1

za účasti: **Euro Queen a.s.**
sídlem V Holešovičkách 1443/4, Praha 8
zastoupena advokátem JUDr. Davidem Mášou
sídlem Na Zderaze 1275/15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2023, č. j. MF-19280/2022/73-32,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 1. 2. 2023, č. j. MF-19280/2022/73-32, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo žalobce dne 18. 6. 2015 schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 3/2015 o regulaci a provozu hazardních her na území města Jablonec nad Nisou. Tato vyhláška vymezovala místa, na nichž je povoleno provozování hazardních her. Zastupitelstvo žalobce současně schválilo zásady, po jejichž splnění bylo možné určitou lokalitu zařadit mezi tato vybraná místa. K zařazení nového místa na seznam bylo nezbytné, aby provozovatel hazardních her uzavřel s žalobcem „Smlouvu o spolupráci v oblasti zajištění veřejného pořádku a prevence kriminality při provozování hazardních her“. Smlouva tedy představovala podmínku, kterou bylo třeba splnit, aby žadatel získal povolení k umístění herního prostoru. Ve dnech 12. až 13. ledna 2018 konal žalobce místní referendum, v němž se občané vyslovili pro zákaz hazardních her ve městě. V návaznosti na výsledky místního referenda žalobce přistoupil k vypovězení smluv o spolupráci, a to se sjednanou tříletou výpovědní dobou. Tato doba měla u posledního provozovatele uplynout dne 31. 7. 2021, přičemž od 1. 8. 2021 nabývala účinnosti nová vyhláška č. 1/2019 o regulaci a provozování hazardních her na území města Jablonec nad Nisou, která zcela zakazuje provozování technických her na celém území města. Nová vyhláška v čl. 3 současně stanovila, že *„[t]echnickou hru povolenou přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky lze provozovat nejdéle do doby platnosti vydaného povolení.“*
2. Osoba zúčastněná na řízení podala dne 18. 6. 2021 žádost o vydání povolení k umístění herního prostoru k Magistrátu statutárního města Jablonec nad Nisou (dále jen „magistrát“). Ten usnesením ze dne 27. 7. 2021 zastavil řízení pro překážku věci rozhodnuté. Vyšel z toho, že osoba zúčastněná na řízení disponovala povolením k umístění herního prostoru s platností do 15. 12. 2021. Rozhodnutí magistrátu potvrdil Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“) dne 8. 9. 2021. Rozhodnutí krajského úřadu však zrušil zdejší krajský soud rozsudkem ze dne 26. 1. 2022, č. j. 59 A 87/2021-540, pro nepřezkoumatelnost, neboť se krajský úřad nevypořádal s námitkou osoby zúčastněné na řízení týkající se překážky věci rozhodnuté. V návaznosti na tento rozsudek dne 28. 2. 2022 rozhodnutí magistrátu krajský úřad zrušil. Magistrát požádal krajský úřad o převzetí věci podle § 131 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Krajský úřad dne 14. 3. 2022 převzal řízení v této věci a dále rozhodoval jako správní orgán I. stupně.
3. Výrokem I. rozhodnutí ze dne 13. 5. 2022 krajský úřad podmíněně povolil umístění herního prostoru typu kasino s názvem X na adrese X v Jablonci nad Nisou k provozování živé karetní hry a výrokem II. nepovolil umístění herního prostoru na téže adrese k provozování technické hry. Proti výroku II. tohoto rozhodnutí, tedy nepovolení technické hry, podala osoba zúčastněná na řízení odvolání k žalovanému, který rozhodnutím ze dne 29. 8. 2022 rozhodnutí krajského úřadu ve výroku II. zrušil a přikázal krajskému úřadu zkoumat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU. Krajský úřad řízení přerušil a požádal Ministerstvo vnitra o posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky č. 1/2019. Dne 12. 10. 2022 Ministerstvo vnitra vyslovilo, že obecně závazná vyhláška je zákonná, a současně uvedlo, že nemůže zkoumat soulad s unijními předpisy. Dne 17. 10. 2022 krajský úřad rozhodl o pokračování v řízení. Dne 25. 10. 2022 vydal krajský úřad nové prvostupňové rozhodnutí č. j. KULK/EKO/OEA/0039/2021, jímž osobě zúčastněné na řízení neudělil povolení k umístění herního prostoru na adrese Lidická 405/3 v Jablonci nad Nisou k provozování

technické hry. Dne 11. 11. 2022 žalovaný zrušil rozhodnutí krajského úřadu o přerušení řízení.

4. V prvostupňovém rozhodnutí ze dne 25. 10. 2022 krajský úřad přihlédl k tomu, že osoba zúčastněná na řízení disponovala povolením k umístění herního prostoru s platností do 15. 12. 2021. Z tohoto důvodu nebylo možné vydat povolení na dobu od 18. 6. 2021 (podání

žádosti) do 15. 12. 2021, neboť tomu bránila překážka věci rozhodnuté podle § 48 odst. 2 správního řádu. Pro období po 15. 12. 2021, resp. po 1. 8. 2021, dospěl krajský úřad k závěru, že nelze povolení vydat s ohledem na účinnost vyhlášky č. 1/2019. K tomu poukázal na vývoj regulace hazardu ve městě popsany výše. Co se týče existence rozporu s právem EU, krajský úřad posoudil podmínky zevrubně a rozpor neshledal. Neshledal ani rozpor obecně závazné vyhlášky s vnitrostátní právní úpravou, rovněž s poukazem na výsledek dozorového přezkumu ze strany Ministerstva vnitra. Osoba zúčastněná na řízení upozornila na případ rozhodovaný Úřadem městské části Praha 9, avšak podle krajského úřadu byl tento případ odlišný adaptační dobou provozovatelů. Dále vypořádal i ostatní námitky osoby zúčastněné na řízení.

5. Žalovaný výrokem I. žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 1. 2. 2023, č. j. MF-19280/2022/73-32, prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že udělil povolení k umístění kasina s názvem Casino Zlatý kříž v 1. a 2. nadzemním podlaží na adrese X, Jablonec nad Nisou. Výrokem II. povolil v kasinu provozování živé hry s uvedením identifikátorů hracích stolů a současně technické hry s uvedením konkrétních koncových zařízení. Pod písm. d. výroku II. vyslovil, že povolení k umístění herního prostoru vydává na dobu do 10. 2. 2024. V odůvodnění konstatoval, že osoba zúčastněná na řízení se nachází *de facto* v postavení prvožadatele, neboť nejde o změnu povolení k umístění herního prostoru podle § 102 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Obecně závazná vyhláška č. 1/2019 však neupravovala postavení prvožadatelů, kteří budou žádat o povolení k umístění herního prostoru v době před její účinností. Pro posouzení žádosti osoby zúčastněné na řízení tak není rozhodné, že disponovala povolením k umístění herního prostoru živé hry a technické hry. Její žádost ze dne 18. 6. 2021 je tak třeba vykládat jako novou žádost. Žalovaný dospěl k závěru, že výklad čl. 3 obecně závazné vyhlášky č. 1/2019 provedený krajským úřadem je nesprávný. Krajský úřad vyložil toto ustanovení přímo v rozporu s jeho textací a odkaz na proces přijímání regulace hazardu ve městě a odkazy na soukromoprávní smlouvy s provozovateli her na tom nemohou nic změnit. Argumentace tím, že v hazardním prostředí nelze předpokládat dlouhodobou právní jistotu, není na nynější věc přílehlavá. Ta naopak má své místo tam, kde provozovatel žádá o nepřiměřeně dlouhou dobu odložené účinnosti rozhodnutí o udělení povolení k provozování v širším smyslu. To plyne i z ustálené judikatury, kterou žalovaný ale nekonkretizoval. Žalovaný neshledal zákonné důvody pro nevyhovění žádosti. Naopak podtrhl, že posuzuje splnění zákonných požadavků kladených na žádosti provozovatelů ke dni vydávání povolení. V kontextu data podání žádosti dne 18. 6. 2021 a lhůty podle § 71 správního řádu vznikl osobě zúčastněné na řízení nárok na vydání povolení k umístění herního prostoru.
6. Žalovaný konstatoval, že otázka překážky pravomocně rozhodnuté věci se v průběhu řízení stala bezpředmětnou a stejně tak většina tvrzených vad prvostupňového rozhodnutí. To dokazuje fakt, že krajský úřad vydal povolení k živé hře, což implikuje, že jedinou překážkou, pro kterou krajský úřad nevydal povolení k umístění herního prostoru technické hry, je účinnost obecně závazné vyhlášky č. 1/2019. Krajský úřad však aplikoval vyhlášku,

kteřá nebyla v době rozhodování ještě účinná. Jelikož měl žalovaný dostatek podkladů k rozhodnutí, napadené rozhodnutí změnil. Dále uvedl, že posoudil soulad s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2019 a neshledal rozpor provozu hazardních her s touto regulací. Současně ověřil splnění dalších podmínek podle zákona o hazardních hrách.

II. Žaloba

7. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí jej zkracuje na právu na samosprávu, neboť v samostatné působnosti může vydávat obecně závazné vyhlášky mimo jiné v návaznosti na regulaci hazardu ve městě. Ztotožnil se s názorem krajského úřadu a dále zopakoval historii regulace hazardu ve městě. Konstatoval, že provozovatelům zvýšil úroveň právní jistoty tím, že legisvakanční doba obecně závazné vyhlášky č. 1/2019 trvala přibližně 2,5 roku. Obecně závazná vyhláška č. 1/2019 je současně zákonná, a to i z hlediska práva EU. Žalovaný nesprávně vyložil čl. 3 této vyhlášky, který provozovatelům, jejichž povolení k technickým hrám byla vydána před účinností této vyhlášky, poskytuje jistotu, že mohou hry provozovat i nadále. Nelze jej však vykládat tak, že provozovateli, který podal žádost třeba i pouhý den před účinností obecně závazné vyhlášky č. 1/2019, vznikne nárok na vydání povolení k umístění herního prostoru s platností například ještě tři roky po účinnosti vyhlášky. Krajský úřad nemohl rozhodnout jinak, než žádosti nevyhovět s ohledem na existenci povolení osoby zúčastněné nařízení platného do 15. 12. 2021 a na nabytí účinnosti uvedené vyhlášky. Správní orgán, který o povolení k umístění herního prostoru rozhoduje, je povinen zohledňovat obecně závazné vyhlášky. Také z tohoto důvodu § 98 odst. 3 zákona o hazardních hrách říká, že povolení k umístění herního prostoru se vydává na dobu účinků základního povolení, nejdéle však na dobu tří let. Dále žalobce citoval důvodovou zprávu k § 98 zákona o hazardních hrách, z níž podle něj plyne, že správní orgán nemusí vydat povolení pouze na dobu tří let, ale může zvolit libovolné trvání v rámci dané limitace. I kdyby se žalobce ztotožnil s tím, že osobě zúčastněné na řízení vznikl nárok na vydání povolení k umístění herního prostoru, nemá správní orgán povinnost vydat toto povolení s platností po celou dobu platnosti základního povolení. Jinými slovy tedy může při stanovení platnosti povolení zohlednit existující obecně závazné vyhlášky. Krajský úřad proto rozhodl správně, pokud zohlednil povolení k umístění herního prostoru pro provozování živé a technické hry platné do 15. 12. 2021 a současně účinnost vyhlášky.
8. Žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil, požadoval náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Uvedl, že argumentace čl. 3 obecně závazné vyhlášky č. 1/2019 je irelevantní, neboť se v době prvotního rozhodování o žádosti osoby zúčastněné na řízení magistrátem sice jednalo o platný, nikoliv však účinný právní předpis. Ke dni posouzení žádosti nemohlo žádné ustanovení obecně závazné vyhlášky č. 1/2019 vyvolávat právní účinky a ani k němu nebylo možné z moci úřední přihlížet. Žalobce ani netvrdí, že v době, kdy prvostupňový orgán rozhodoval o žádosti (ať již po zrušení soudem, nebo po vrácení věci žalovaným), byl již právní stav jiný, resp. že vyhláška již byla účinná. Žalobce je pouze přesvědčen o tom, že aplikovat ke dni 27. 7. 2021 vyhlášku, která byla platná, avšak účinnosti nabývala až 1. 8. 2021, nebylo závadné, neboť o ní provozovatelé s ohledem na dlouhou legisvakanční dobu měli vědět. Toto tvrzení je však v rozporu s obecnými závěry právní nauky o platnosti a účinnosti právních předpisů.
10. Nelze ani přisvědčit argumentu, že vzhledem k dlouhé legisvakanci nedošlo k narušení principu legitimního očekávání. Naopak k flagrantnímu narušení principu legitimního

očekávání došlo ze strany prvostupňového orgánu ve chvíli, kdy žádosti provozovatele svévolně nevyhověl s odkazem na v době rozhodnutí neúčinnou právní úpravu. Pokud správní orgán rozhodoval o žádosti dne 27. 7. 2021, pak musel žádost posoudit podle platné a účinné obecně závazné vyhlášky, kterou byla obecně závazná vyhláška č. 3/2015, nikoliv č. 1/2019 (včetně přechodných ustanovení). Ačkoliv ke dni vydání rozhodnutí byla obecně závazná vyhláška č. 1/2019 součástí právního řádu, nevyvolávala vůči adresátům žádné účinky. Nic na tom nemění skutečnost, že byla legisvakantní doba dostatečně dlouhá a umožňovala provozovatelům seznámit se s ní a připravit se na její dopady. S ohledem na základní právní principy nelze akceptovat, aby podle platné, avšak neúčinné právní normy správní orgán postupoval. Žalovaný také nesouhlasil s tvrzením, že vydání povolení k umístění herního prostoru není nárokové. Ustanovení § 98 zákona o hazardních hrách nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení. Pokud by tomu tak bylo, zákonodárce by užil slov „může vydat“ namísto „vydá“. Tento výraz má tedy význam „je povinen vydat“. Jestliže žalobce odkazuje na důvodovou zprávu, je třeba poukázat na to, že úpravu délky trvání právních účinků povolení k umístění herního prostoru lze činit pouze v návaznosti na délku účinků základního povolení nebo účinné obecně závazné vyhlášky obce, a to výhradně pokud obecně závazná vyhláška takové omezení stanoví.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

11. Osoba zúčastněná na řízení vyjádřila přesvědčení, že žaloba je nepřipustná. Žalobce nevyčerpal všechny opravné prostředky, neboť nepodal kasační stížnost proti předchozímu rozsudku krajského soudu č. j. 59 A 87/2021-540. Pokud magistrát zastavil původní řízení rozhodnutím ze dne 27. 7. 2021 pro překážku věci rozhodnuté, pak rozhodl úmyslně nesprávně. Tato nezákonnost mohla být žalobci zcela zřejmá a proti tomuto rozhodnutí také mohl brojit opravnými prostředky, což neučinil. Osoba zúčastněná na řízení dále namítala, že napadené rozhodnutí nemohlo žalobce zkrátit na jeho právech při vydávání obecně závazné vyhlášky č. 1/2019, jestliže bylo vydáno 4 roky po této vyhlášce. Tvrzení „při vydávání“ tak nedává pojmově smysl. Žalobce ignoruje přechodné ustanovení vyhlášky a přihlíží pouze k zákazovému pravidlu v ní, aniž by vysvětlil proč. Žalobce také nesprávně trvá na tom, že město (magistrát) má možnost správního uvážení při udělování povolení k umístění herního prostoru. I kdyby tento prostor pro uvážení existoval, pak by se do něj žalovaný bez problémů vešel. Osoba zúčastněná na řízení konstatovala, že právo „nepřipouští názorů“, ale rozhodný je jeho seriózní výklad. Dále uvedla, že správní orgány mají povinnost rozhodovat podle právního stavu účinného ke dni vydávání napadeného rozhodnutí. V tomto případě je tímto datem 23. 7. 2021, což je den, kdy měl správní orgán vydat povolení na dobu platnosti základního povolení. Osoba zúčastněná na řízení splnila podmínky pro vydání povolení a současně obecně závazná vyhláška č. 1/2019 jeho vydání umožňovala. Pokud ohledně délky trvání povolení žalobce pouze konstatuje, že správní orgán jej může vydat na libovolnou dobu a nejvýše však na 3 roky, jde o tvrzení nepodložené solidní právní argumentací. Není možné selektivně aplikovat pouze část vyhlášky, když neaplikovaná část představuje speciální ustanovení. Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby soud žalobu zamítl, případně odmítl jako opožděnou nebo neobsahující náležitosti stanovené zákonem.
12. Současně s vyjádřením podala námitku podjatosti předsedkyně senátu, námitku místní nepřislušnosti soudu a také návrh na přikázání věci adresovaný Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím krajského soudu.

V. Posouzení soudem

13. Napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal krajský soud v řízení podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s.
14. Předně soud konstatuje, že námitka podjatosti předsedkyně senátu byla uplatněna opožděně, a proto k ní v souladu s § 8 odst. 5 věta třetí s. ř. s. nepřihlížel. Soud osobě zúčastněné na řízení doručil dne 9. 8. 2023 výzvu č. j. 59 Af 8/2023-46, kterou ji vyrozuměl o probíhající řízení a současně ji vyzval, aby sdělila, zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Od tohoto okamžiku bylo osobě zúčastněné na řízení známo, kdo bude v nynější věci rozhodovat a počala tak běžet lhůta 1 týdne podle § 8 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení namítla podjatost předsedkyně senátu dne 7. 9. 2023, tedy již po uplynutí uvedené lhůty. Lhůta by marně uplynula i v případě, že by osoba zúčastněná na řízení odvozovala počátek uvedené lhůty od doručení usnesení ze dne 21. 8. 2023, č. j. 59 Af 8/2023-51, kterým ji soud vyzval k vyjádření se k obsahu žaloby ve lhůtě dvou týdnů a které jí bylo osobě doručeno dne 23. 8. 2023.
15. Dále soud uvádí, že námitku místní nepřislušnosti neshledal důvodnou. Osoba zúčastněná na řízení tvrdila, že pokud má být místně příslušným soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán „*který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany*“, pak tímto orgánem není krajský úřad, neboť ten žalobci *de facto* vyhověl. Tím, kdo skutečně zasáhl do žalobcových práv, byl až žalovaný. Soud konstatuje, že tato konstrukce je v přímém rozporu se základními zásadami soudního řízení správního. Soudloví „*jinak zasáhl*“ pamatuje na ten žalobní typ, který směřuje nikoliv proti rozhodnutí, ale proti jinému úkonu, který je způsobilý zasáhnout do práv žalobce. Naopak v případě žaloby proti rozhodnutí se místní příslušnost odvíjí pouze od sídla orgánu, který rozhodl v prvním stupni. Nynější věc navíc byla postoupena Městským soudem v Praze, proti tomuto postupu neměl zdejší soud výhrady ve smyslu § 7 odst. 6 věta druhá s. ř. s. Soud tedy měl a má nadále svou místní příslušnost za vyřešenou, s námitkou osoby zúčastněné na řízení se neztotožňuje. Pokud má soud podmínky řízení za splněné, nevydává o tom samostatné usnesení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 9 As 91/2015-17, č. 3333/2016 Sb.). Z důvodu pochybností o místní příslušnosti osoba zúčastněná na řízení zaslala návrh Nejvyššímu správnímu soudu na přikázání věci Městskému soudu v Praze. Nejvyšší správní soud o věci rozhodl usnesením ze dne 2. 11. 2023, č. j. Nad 157/2023-24, neshledal důvody pro přikázání věci.
16. Současně soud neshledal důvody pro odmítnutí žaloby. Nepodání kasační stížnosti žalobcem proti zrušujícímu rozsudku ze dne 26. 1. 2022, č. j. 59 A 87/2021-540, nepředstavuje nevyčerpání opravných prostředků ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Uvedené ustanovení cílí na uplatnění opravných prostředků v řízení před správními orgány. Stejně tak skutečnost, že žalobce nepodal odvolání proti v pořadí prvnímu rozhodnutí tehdy ještě magistrátu o žádosti osoby zúčastněné na řízení (následně zrušeného) nepředstavuje nevyčerpání opravných prostředků, které by bránilo projednání nynější žaloby. Žalobci nelze dávat k tíži ani to, že se odvoláním nebránil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 10. 2022, pokud měl za to, že o neudělení povolení k umístění herního prostoru k provozování technické hry na dané adrese bylo rozhodnuto v souladu se zákonem. Prvostupňové rozhodnutí vyznívalo ve prospěch žalobce, následně bylo k odvolání osoby zúčastněné na řízení změněno tak, že žalobci již neprospívá a žalobce se proti změnovému rozhodnutí může bránit správní žalobou (srov.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2004, č. j. 3 As 58/2003-51). Soud rovněž neshledal, že by se jednalo o opožděnou žalobu.

17. K meritornímu přezkoumání napadeného rozhodnutí nařídil soud ústní jednání. V jeho průběhu žalobce, žalovaný i osoba zúčastněná na řízení setrvali na své argumentaci uvedené v písemných podáních. Žalobce doplnil, že jde o zodpovězení principiální otázky, neboť osobě zúčastněné na řízení za měsíc končí platnost vydaného povolení, jde tak o případnou náhradu škody, které se domáhá. Žalovaný zdůraznil, že rozhodnutí vydané v I. stupni řízení je nesprávné, pokud vycházelo z neúčinné právní úpravy. Dle žalovaného mohl a měl žalobce jinak formulovat přechodná ustanovení vyhlášky a zohlednit, že dobíhají vydaná povolení. Zopakoval, že osoba zúčastněná na řízení byla v postavení prvožadatele, věc se měla posuzovat dle stavu ke dni podání žádosti. Žalovaný doplnil odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 9. 2021, č. j. 29 A 58/2018-51, prolamující pravidlo vázanosti právním stavem k okamžiku vydání rozhodnutí odvolacího orgánu. Osoba zúčastněná na řízení zopakovala argumenty pro nepřípustnost žaloby. Dále zdůraznila, že nelze hovořit o zásahu do samosprávy, pokud bylo rozhodnutí vydáno tři roky po přijetí vyhlášky. Bránila se možnosti volného uvážení správního orgánu ohledně vydání povolení. Po projednání žaloby dospěl soud k závěru, že je důvodná.
18. Soud zdůrazňuje, že základní podmínkou věcného posouzení správního rozhodnutí je jeho přezkoumatelnost. Podle ustálené judikatury jsou nepřezkoumatelná taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelný je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost má místo v případě zásadních vad rozhodnutí, které pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze věcně přezkoumat. To může nastat tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela, tedy i implicitně, reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Tyto závěry jsou přiměřeně aplikovatelné též na nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí.
19. Žalovaný zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti dílem pro nesrozumitelnost a dílem pro nedostatek důvodů. Rozhodl nad rámec předmětu řízení, ačkoliv mu muselo být zřejmé, že tak činí, a současně nevysvětlil důvody tohoto postupu. Je třeba připomenout, že krajský úřad rozhodl o žádosti osoby zúčastněné na řízení dne 13. 5. 2022 tak, že výrokem I. podmíněně povolil umístění herního prostoru živé hry a výrokem II. nepovolil umístění herního prostoru technické hry. Osoba zúčastněná na řízení podala odvolání pouze proti výroku II. Tímto výrokem byl tedy určen rámec navazujícího (nyní přezkoumávaného) řízení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto skutečnost na sice konstatoval a současně ale poukázal na to, že osoba zúčastněná na řízení nesplnila podmínku uloženou mu krajským úřadem ve vztahu k povolení živé hry. Dále konstatoval, že kladné rozhodnutí o povolení k umístění herního prostoru živé hry krajským úřadem dne 13. 5. 2022 implikuje, že jedinou překážkou udělení povolení k umístění herního prostoru technické hry je účinnost obecně závazné vyhlášky č. 1/2019.

20. Žalovaný nezdůvodnil, proč rozhodl jedním změnovým výrokem také o povolení k umístění herního prostoru živé hry, ačkoliv již o povolení bylo pravomocně rozhodnuto. I v případě, že žalovaný měl za to, že podmíněné povolení k umístění herního prostoru živé hry bylo v rozporu se zákonem, nemohl v tomto rozsahu rozhodnutí krajského úřadu jakkoliv měnit. Jak soud konstatoval, rámec nynějšího řízení byl dán pouze v rozsahu neudělení povolení k umístění herního prostoru technické hry. Naopak výrok o podmíněném povolení k umístění herního prostoru živé hry rozhodnutí ze dne 13. 5. 2022 napaden odvoláním nebyl, a proto je třeba na něj nahlížet jako na zákonný (k presumpci správnosti správních aktů viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS). Pokud měl žalovaný za to, že tento výrok byl nesprávný, mohl případně využít dozorčích prostředků podle správního řádu. Současně žalovaný nevysvětlil, proč udělil povolení s účinností do 10. 2. 2024. Napadené rozhodnutí je pak nesrozumitelné v těch částech, v nichž žalovaný konstatuje, že právě o povolení k umístění herního prostoru živé hry již pravomocně rozhodl krajský úřad, současně však o této otázce znovu rozhoduje.
21. Právě vytknutá vada napadeného rozhodnutí soudu nebránila, aby vypořádal žalobní námitky, jež se týkaly té části změnového rozhodnutí, kterou žalovaný povolil umístění herního prostoru technické hry. V této souvislosti žalobce také vznesl otázku účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 1/2019. Soud považuje za nutné zdůraznit, že v důsledku zrušení některých dílčích rozhodnutí a zejména rozhodnutí magistrátu ze dne 27. 7. 2021 a následné atrakce věci krajským úřadem, rozhodovali krajský úřad a žalovaný již za účinnosti této obecně závazné vyhlášky, tedy po 1. 8. 2021. Tvrzení žalovaného, že krajský úřad aplikoval ještě neúčinnou obecně závaznou vyhlášku, se zakládá na nesprávném posouzení otázky účinnosti právních předpisů. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40, v němž konstatoval, že „[...] **pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí.** [...] Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, zejména body 36 a 37). 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26)“ (důraz doplněn zdejším soudem). Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný si této skutečnosti musel být na jednu stranu vědom, jestliže uvedl, že na žádost osoby zúčastněné na řízení muselo být nahlíženo jako na žádost prvožadatele, pokud platnost původního povolení k umístění herního prostoru (do 15. 12. 2021) již vypršela. Žalovaný tedy zcela správně vzal v úvahu skončení platnosti předchozího povolení k umístění herního prostoru. Měl však také dbát účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 1/2019.
22. Konstrukce žalovaného uvedená v napadeném rozhodnutí, že v souvislosti s podáním žádosti a lhůtou k vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 1 a 3 správního řádu (tj. 30denní) je třeba skutkový a právní stav ve své podstatě „zafixovat“ a dovodit právní nárok na vydání povolení k umístění herního prostoru, je nesprávná a příčí se základním principům správního řízení. Nesprávnost argumentace závěrů žalovaného ještě podtrhuje jeho vyjádření k žalobě, v němž žalovaný argumentoval ve vztahu k rozhodnutí magistrátu ze dne 27. 7. 2021, které však pravomocně zrušil krajský úřad dne 28. 2. 2022 a nebylo předmětem soudního přezkumu. Nekonzistenci argumentace žalovaného byla patrná i z jeho sdělení při ústní jednání, v jehož průběhu se žalovaný s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 9. 2021, č. j. 29 A 58/2018-51, dovolával prolomení zásady vázanosti odvolacího orgánu skutkovým

a právním stavem v době vydání rozhodnutí o odvolání. Tento odkaz je dle názoru soudu nepřipadný, nelze jej považovat za obrat konstantní judikatury označené shora, dle které je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Z označeného rozsudku nelze v žádném případě dovodit, že by pro vydání rozhodnutí o povolení měl být rozhodný skutkový a právní stav v době podání žádosti, případně v době, kdy bylo vydáno, resp. mělo být s ohledem na lhůty dle § 71 správního řádu vydáno v pořadí první prvostupňové rozhodnutí.

23. Soud uzavírá, že pro krajský úřad a žalovaného bylo závazné znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2019, neboť žalobou napadená rozhodnutí byla vydána v době nejen její platnosti, ale i účinnosti. Na rozdíl od žalovaného krajský úřad rozhodl věcně správně, byť se již nemusel zabývat povolením k umístění herního prostoru účinným do 15. 12. 2021. Lze doplnit, že ani v aplikaci čl. 3 uvedené vyhlášky ze strany krajského úřadu neshledal soud pochybení. Vzhledem k uvedeným závěrům nebylo třeba, aby se podrobně zabýval dalšími dílčími argumenty účastníků a osoby zúčastněné na řízení.
24. Žalovaný tedy kromě nepřezkoumatelnosti zatížil napadené rozhodnutí nezákonností, jestliže odmítl aplikovat účinnou obecně závaznou vyhlášku.

VI. Závěr a náklady řízení

25. Vzhledem k uvedenému shledal soud žalobu důvodnou. Proto postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný vysloveným právním názorem soudu vázán dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
26. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nynější věci byl úspěšný žalobce, ten ale výslovně náhradu nákladů nežádal, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu řízení.
27. O náhradě nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává, neboť jí v řízení nebyla uložena žádná povinnost, s jejímž splněním by jí takové náklady vznikly.

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 nejblíže 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 10. leden 2024.

Mgr. Lucie Trejbalová,
předsedkyně senátu