



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: **POWER, a.s.**
sídlem Olštýnská 607/1, Praha 8
zastoupena advokátem Mgr. Ivem Kroužkem
sídlem Kroftova 3370/20, Praha 5

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,**
sídlem U Jezu 642/2a, Liberec

za účasti: **Statutární město Liberec**
sídlem Dr. E. Beneše 1/1, Liberec

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2023, č. j.
KULK/EKO/OEA/0004/2022,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně požádala dne 29. 3. 2018 o vydání povolení k umístění herního prostoru kasina „CASINO POWER“ podle zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon o hazardních hrách“), na adrese 5. května 171/13, Liberec. Magistrát města Liberce (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 14. 3. 2023, č. j. 000511/23 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tuto žádost zamítl pro rozpor s Obecně závaznou vyhláškou statutárního města Liberec č. 2/2018 (dále jen „OZV“), jež nabyla účinnosti dne 4. 4. 2018, neboť žádaný herní prostor na ulici 5. května v Liberci není uveden v její příloze seznamu adres, protože nesplňuje podmínku stanovenou v čl. 3 OZV, jehož ustanovení zakazuje provozování hazardních her v okruhu nejméně 150 metrů kolem jednotlivých základních a středních škol na území statutárního města Liberec, včetně Domu dětí a mládeže Větrník.
2. Magistrát ve věci nerozhodoval poprvé, již dne 25. 11. 2021 vydal ve věci rozhodnutí č. j. 225117/21, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 2. 2022, č. j. KULK/EKO/OEA/0004/2022, potvrdil. Toto rozhodnutí žalovaného krajský soud zrušil rozsudkem ze dne 28. 11. 2022, č. j. 59 A 26/2022-122 (dále jen „předchozí rozsudek“), pro nepřezkoumatelnost a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Ten následně rozhodnutí magistrátu ze dne 25. 11. 2021 zrušil.
3. Prvostupňové rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 3. 2023 napadla žalobkyně odvoláním, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
4. Žalovaný v napadeném rozhodnutí prohlásil za prokázanou existenci tzv. unijního prvku podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie. Dále přistoupil ke zkoumání podmínek definovaných Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v rozsudku ze dne 11. 6. 2015, C-98/14, *Berlington Hungary*, bod 92, a to: 1) posouzení, zda OZV sleduje skutečné cíle související s ochranou spotřebitelů; 2) posouzení, zda OZV sleduje uvedené cíle koherentním a systematickým způsobem; 3) posouzení, zda OZV splňuje obecné požadavky plynoucí z unijního práva.
5. Splnění první podmínky dovodil žalovaný ze samotné OZV, když odkázal na čl. 1 OZV a důvodovou zprávu. Žalovaný následně poukázal na výsledky a závěry rozsáhlých analýz a nálezů respektovaných vládních a ministerských institucí o extrémně škodlivém dopadu hazardního hráčství na celou společnost. Uvedl, že tyto dokumenty jsou žalobkyni dobře známy z předchozího řízení před krajským soudem. Odborná veřejnost obecně uznává za vhodné mimo jiné omezení přístupnosti k hazardu. Náklady na sanaci negativních dopadů hazardu navíc výrazně převyšují daňové výnosy od provozovatelů hazardních her. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., navíc plyne, že hazard se všemi navazujícími aktivitami představuje ohrožení veřejného pořádku a soužití v obci. Negativní dopady hazardu žalovaný podpořil také odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32. Patologické hráčství je navíc zařazeno do Mezinárodní klasifikace nemocí pod kódem F63.0. Splnění druhé podmínky žalovaný dovodil odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2022, č. j. 8 Af 31/2016-174, podle něž je volba regulace ponechána obcím na základě znalosti místních poměrů a pokud úprava neomezuje hazard plošně a je zvolena regulace stojící na racionálních a opodstatněných důvodech, nejde o nesystematický a nekoherentní způsob regulace. Ohledně třetí podmínky žalovaný uvedl, že OZV není první regulací. Žalobkyně

navíc uzavřela smlouvu na pronájem prostor k umístění herního prostoru až 9 měsíců po přijetí vyhlášky, a měla tedy dostatek času se seznámit s novou úpravou. To ostatně potvrzuje také judikatura Soudního dvora. Tato judikatura dokonce nevylučuje odnětí již jednou uděleného povolení, pokud se změní právní prostředí. Žalovaný neshledal OZV diskriminační, neboť obsahuje místně plošně velmi omezený zákaz tří druhů hazardních her z celkem osmi, a to pro všechny provozovatele bez ohledu na jejich usazení, státní příslušnost nebo bydliště. Žalovaný neshledal ani rozpor se stanoviskem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Seznam adres povolených provozoven není uzavřený, lze jej průběžně doplnit. Stejně tak nebylo porušeno vlastnické právo žalobkyně, neboť jí nebylo odňato žádné povolení.

6. Žalovaný dále provedl test čtyř kroků podle nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, č. 210/2005 Sb., v němž posuzoval: 1) pravomoc města vydat OZV; 2) zda město při vydání nepřekročilo zákonnou působnost; 3) zda město nezneužilo tuto působnost; 4) zda město nejednalo zjevně nerozumně. Pokud jde o první krok, zmocnění vydat OZV plyne z čl. 104 odst. 3 Ústavy. Ke druhému kroku testu odkázal na § 12 zákona o hazardních hrách. Ohledně třetího kroku žalovaný konstatoval, že nespátřuje zneužití zákonem svěřené působnosti městem. Zákaz stanovený v OZV sleduje legitimní cíl, navíc jde o zákaz minimálně plošně vymezený a vztahuje se pouze na tři z osmi zákonem definovaných hazardních her. Tento zákaz se vztahuje na všechny provozovatele bez ohledu na jejich usazení, občanství či bydliště. Konečně pokud jde o čtvrtý krok (kritérium rozumnosti), jeho aplikace by měla být restriktivní a ponechána pro případy zjevně absurdní (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, č. 486/2006 Sb.). Podle žalovaného město nejednalo zjevně nerozumně, jestliže jeho cílem bylo neumožnit provozování pouze vybraných nejškodlivějších herních zařízení, a to pouze na minimálně vymezených plochách s výskytem nejzranitelnější skupiny obyvatel.
7. Žalovaný vypořádal také odvolací námitky žalobkyně. Uvedl, že způsob měření vzdálenosti budov, v nichž se nachází herní prostor, a školských zařízení, je v souladu s § 25 odst. 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Jde o objektivní definici v souladu s vnitrostátním právem. Diskusi o tom, zda by namísto 150 m nestačilo méně, považoval žalovaný za nadbytečnou, neboť by vedla pouze k relativizaci jakéhokoli číselného kritéria. Město navíc vhodně navázalo na předchozí úpravu § 17 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „zákon o loteriích“). Zákon o hazardních hrách připouští regulaci ze strany obcí i přesto, že provozování herního prostoru je regulováno, je omezena reklama a platí pravidla pro vpouštění pouze osob starších 18 let. Nakonec žalovaný konstatoval, že nemá povinnost reagovat na každou jednotlivou odvolací námitku.

II. Žaloba

8. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou, neboť jej považovala za zjevně nesprávné a nepřezkoumatelné. Dle žalobkyně žalovaný opomněl vypořádat některé odvolací námitky. Při posuzování podmínek plynoucích z rozsudku Soudního dvora *Berlington Hungary* ve vztahu k první podmínce pouze konstatoval, že OZV byla vydána na základě znalosti místních poměrů. Tyto poměry však nikde neuvádí ani OZV, ani důvodová zpráva k ní, což žalobkyně namítala od počátku řízení. Žalovaný uvedl pouze obecné fráze a citace neaktuální judikatury, aniž by reflektoval novou přísnější regulaci hazardních her účinnou od roku 2017. Ve vztahu k druhé podmínce žalovaný neuvedl, na jakých racionálních a opodstatněných důvodech OZV stojí. Pokud žalovaný odkazoval na závěry

Městského soudu v Praze vyslovené v rozsudku č. j. 8 Af 31/2016-174, opomenul, že právní úprava nesmí jít nad rámec toho, co je nezbytně nutné pro dosažení deklarovaného cíle. To ostatně namítala žalobkyně již v odvolání. Oba správní orgány se tak nezabývaly zcela klíčovou otázkou. Co se týče třetí podmínky, žalovaný se sice obecně vyjádřil k legitimnímu očekávání a právní jistotě, ale zcela opomněl námitku zásahu do vlastnického práva. Žalobkyně nenamítala, že by jí bylo odňato povolení, jak uvedl žalovaný, ale naopak, že jí vyhláška brání užívat její majetek. Odkázala na rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2014, *Pfleger a další*, C-390/12. Shrnula, že OZV nesplňuje podmínky pro zásah do práva na volný pohyb služeb ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie.

9. Dále žalobkyně uvedla, že OZV nesplňuje třetí a čtvrtý krok testu podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04. Žalovaný vyloučil možnost zneužití pravomoci městem proto, že OZV sleduje legitimní cíl. Vydání OZV však nepředcházely takové skutečnosti, které by její přijetí odůvodňovaly a zvolená regulace by tak byla vhodná k dosažení deklarovaného cíle. Její námitku žalovaný navíc ani nevypořádal. Stejně tak nevypořádal námitku ve vztahu k čtvrtému kroku. Odvolací argumentaci ohledně měření vzdálenosti 150 „od dveří ke dveřím“ namísto od vnější hrany budov, žalovaný opomněl. Právě v tom, že vzdušnou čarou blízké kasino může být ve skutečnosti daleko vzdálenější, spatřovala žalobkyně nerozumnost OZV. Ostatně volbu výchozího bodu měření město také nijak nevysvětluje. Budovu, v níž žalobkyně chtěla umístit herní prostor, a Dům dětí a mládeže Větrník navíc odděluje rušná křižovatka. Tuto skutečnost žalovaný nijak nezohlednil. Volba samotné vzdálenosti 150 m není městem nijak vysvětlena. Tvzení žalovaného, že diskusi o vzdálenosti pokládá za nadbytečnou, žalobkyně odmítla. Sama vzdálenost totiž musí být přiměřená k dosažení sledovaného cíle. Žalovaný také nijak nereagoval na námitku týkající se současné regulace hazardních her, nemožnosti vpouštět osoby mladší 18 let a jakkoliv hazard propagovat, lákat na výhry apod. Žalovaný nijak neobjasnil, z jakých skutečností či minulých zkušeností, je nutnost regulace hazardu dovozována.
10. Žalobkyně také trvala na tom, že město nijak neodůvodnilo výběr adres, na nichž je hazard povolen, čímž porušilo § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Žalobkyně v odvolání odkazovala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. V souvislosti s nimi pak tvrdila, že vymezení konkrétních adres se musí opírat o racionální a neutrální důvody. Žalobkyně také zopakovala námitku týkající se principu proporcionality, kterou opřela o to, že míra omezení stanovená v OZV není přiměřená místním podmínkám. Z proklamace v čl. 1 OZV neplyne, že by se v minulosti ve městě vyskytly případy, jichž se město dovolává. S tím se žalovaný též nevypořádal. Dle žalobkyně je regulace vzniku hazardu ve městech v současné době spíše obsoletní a nemůže z hlediska vážení ústavně zaručených práv obstát, ledaže by pro to byly racionální a místně relevantní důvody.
11. Z těchto důvodů žalobkyně navrhovala, aby soud napadené rozhodnutí jakož i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.

IV. Posouzení věci krajským soudem

13. Krajský soud přezkoumal napadená rozhodnutí a řízení, které jejich vydání předcházelo, 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., a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
14. Na prvním místě bylo třeba zabývat se námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Soud k takové vadě musí přihlédnout i z úřední povinnosti, neboť nepřezkoumatelnost zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení žalobních námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). V daném případě soud takovouto vadu napadeného rozhodnutí shledal.
15. Především je třeba připomenout, že správní orgány nemají povinnost zevrubně vypořádat všechny dílčí námitky účastníka řízení, jestliže proti nim postaví argumentaci, v jejíž konkurenci tyto námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, bod 41, a ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16). Právě v posledně citovaném rozsudku NSS uvedl, že nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v jejím skutečném smyslu, tedy jako nemožnost správní rozhodnutí věcně přezkoumat. Proto není přípustné ji rozšiřovat také na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Soud tedy může přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí pouze v případě, že z důvodu nesrozumitelnosti, nedostatku důvodů či opomenutí podstatných námitek účastníka řízení, není správní rozhodnutí skutečně možno meritorně přezkoumat. Napadené rozhodnutí těmito vadami netrpí. To vynikne zejména v kontrastu s rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 2. 2022, č. j. KULK/EKO/OEA/0004/2022, jež krajský soud předchozím rozsudkem právě pro nepřezkoumatelnost zrušil. V nyní napadeném rozhodnutí se však žalovaný zabýval jak unijním prvkem (test podle kritérií stanovených v rozsudku Soudního dvora *Berlington Hungary*), tak otázkou zákonnosti OZV (test podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 63/04) a také reagoval na odvolací námitky žalobkyně. Napadené rozhodnutí je srozumitelné, založené na seznatelných důvodech, a proto přezkoumatelné.
16. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 3. 12. 2020, C-311/19, *BONVER WIN*, může OZV představovat omezení volného pohybu služeb uvnitř Evropské unie podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie. Žalovaný přes určitou pochybnost vyjádřenou v napadeném rozhodnutí konstatoval, že existenci unijního prvku má v nynější věci za prokázanou. Proto také přistoupil k posouzení souladu OZV s právem Evropské unie, jak je stanoveno v rozsudku Soudního dvora *Berlington Hungary*. V tomto ohledu zaprvé posuzoval, zda OZV sleduje skutečné cíle související s ochranou spotřebitelů. Žalobkyně vytýká žalovanému, že se dostatečně nezabýval okolnostmi a důvody, pro něž byla OZV vydána. Jak však deklarovalo město v čl. 1 OZV, jejím předmětem je „omezení společenských rizik plynoucích z provozování některých hazardních her, které tvoří předpolí činností rozporných s veřejným pořádkem a dobrými mravy [...]“. Cílem pak je „umožnit pokojné a bezpečné soužití občanů i návštěvníků města, uspokojit jejich potřeby a zároveň vytvořit příznivé podmínky pro život ve městě“. V tomto kontextu soud připomíná, že již Ústavní soud judikoval, že „je

notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, [...]. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Tím Ústavní soud pamatuje jednak na protiprávní činnost spojenou s hazardními hrami a také riziko vzniku hráčských závislostí. V tomto ohledu NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32, na nějž odkázal také žalovaný, přirovnal hazardní hry k alkoholu či cigaretám.

17. O negativních projevech hazardu (od zvýšeného výskytu protiprávní činnosti po vznik závislostí zejména u zranitelných skupin) tak není pochyb a jeho omezení či zákaz ve městě může výraznou měrou přispět ke zmírnění výskytu těchto negativních vlivů. V tomto ohledu není podstatné, zda se žalovaný či samo město při vydání OZV odkazovali na negativní zkušenosti v minulosti. Podle soudu je zcela možné, že výskyt negativních zkušeností v minulosti nebyl velký či rozpočtově významný, přesto město může předcházet vzniku těchto negativních jevů do budoucna, a to právě regulací hazardních her. Pokud žalovaný poukázal právě na negativní vliv hazardních her, nemá tomuto posouzení soud co vytknout. Podle názoru soudu tedy OZV představuje přípustné omezení volného pohybu služeb, neboť sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a bojem s protiprávními činnostmi spojenými s hazardem. Žalobkyně namítla, že žalovaný odkázal na neaktuální judikaturu, aniž by specifikovala, v čem je judikatura zastaralá. Žalovaný ve vztahu k první podmínce odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014-32. Je pravdou, že jak nález Ústavního soudu, tak rozsudek NSS byly skutečně vydány za účinnosti zákona o loteriích z roku 1990, jak namítla žalobkyně. Žalovaný se však dovolával obecných závěrů, které nesouvisí s případným odlišným zněním ustanovení zákona o loteriích a zákona o hazardních hrách. Žalobkyně nadto ani netvrdila, že by tato judikatura byla překonaná, natož aby uvedla, v čem ji považuje za překonanou.
18. Žalovaný se zabýval také splněním druhé podmínky, a to, zda OZV sleduje cíle koherentním a systematickým způsobem. Nesmí se tedy jednat o svévolnou právní úpravu. Toto kritérium je též splněno, přestože má soud výhrady k rozsahu jeho vypořádání jak žalovaným, tak magistrátem. V průběhu času jak legislativně, tak fakticky napříč Českou republikou docházelo ke stále přísnějším regulacím loterií, a to zejména díky postupným novelizacím zákona o loteriích, které obcím dávaly stále více prostoru pro regulaci těchto her na svém území. Již z vývoje právní úpravy tedy muselo být žalobkyni zřejmé, že nemůže racionálně očekávat absenci regulace na místní úrovni. Způsob, jaký město zvolilo, představuje koherentní a systematické dosažení deklarovaného cíle. Je tomu tak zejména proto, že čl. 3 OZV zakazuje hazard na celém území města, a navíc v návaznosti na blízkost školských zařízení. To je obzvláště důležité, neboť město tím chrání zranitelné skupiny obyvatel (nezletilé). Výjimky, které se město rozhodlo udělit formou seznamu povolených míst, jež lze navíc průběžně rozšířit, jsou taktéž logické. V důvodové zprávě, která je součástí správního spisu, město odůvodnilo volbu povolených míst srozumitelným způsobem. Všechny funkční provozovny jednak splňují podmínku čl. 3 OZV a jednak se nacházejí v uzavřených prostorách, případně mimo rušné ulice. Je tak zřejmé, že i v případě povolených provozoven město sledovalo omezení dostupnosti hazardu. Soud tak nemá pochybnosti o tom, že město nejednalo svévolně. Zvolená úprava tedy deklarovaný cíl sleduje koherentním a systematickým způsobem. Žalobkyní namítanou nepřiměřenost zvolené úpravy soud neshledal. Jednak se město rozhodlo regulovat omezený počet hazardních her (bingo, technickou hru a živou hru, viz čl. 3 OZV), na což opakovaně poukazoval žalovaný, a jednak tak učinilo plošně s tím, že výjimky racionálně odůvodnilo.

19. Konečně se žalovaný zabýval též splněním třetí podmínky, tedy souladem OZV s obecnými požadavky plynoucími z evropského práva, zejména zásadami právní jistoty a legitimního očekávání. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že možnost dovolávat se ochrany legitimního očekávání má hospodářský subjekt, u kterého vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 9. 2009, C-201/08, *Plantanol*). Zásada právní jistoty však nevylučuje možnost legislativních změn (rozsudek Soudního dvora *Berlington Hungary*). Soudní dvůr rovněž judikoval, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her, provozovatel her tedy nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, zpochybnit může pouze způsob provedení změny právní úpravy (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 4. 2004, ve spojených věcech C-487/01 a C-7/02, *Gemeente Leusden a Holin Groep*; nebo též *Berlington Hungary*).
20. Hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany legitimního očekávání, pokud je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu. Žalobkyně si mohla a měla být vědoma rizika, že její právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). V posuzované věci žalobkyně navíc smlouvu na pronájem provozovny uzavřela dne 31. 12. 2018, přičemž OZV nabyla účinnosti již dne 4. 4. 2018. Samotnou žádost o vydání povolení k umístění herního prostoru kasina pak žalobkyně podala dne 27. 10. 2021, tedy více než 3,5 roku po účinnosti OZV. V případě žalobkyně tedy nelze hovořit o, byť jen možném, dotčení legitimního očekávání. To ostatně akcentoval také žalovaný v napadeném rozhodnutí.
21. Co se týče tvrzeného zásahu do vlastnického práva, soudu není zřejmé, jaký zásah žalobkyně tvrdí. Poukaz žalovaného na to, že žalobkyni nebyla odňata existující licence, je sice stručný, přesto výstižný. Nešlo tedy o situaci, v níž by byla stěžovatelka náhle zaskočena nepředvídatelnou změnou podmínek a musela se jí okamžitě přizpůsobit. Reálný dopad a účinky obecně závazné vyhlášky se na činnosti žalobkyně neprojevíly okamžitě s její účinností, nýbrž až po uplynutí určitého období, v jehož průběhu mohla žalobkyně na novou situaci reagovat a novým právním podmínkám se přizpůsobit.
22. Ohledně testu podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04, není v nynější věci o prvních dvou krocích testu sporu. Přesto soud stručně podotýká, že poukaz žalovaného na existenci pravomoci města k vydání OZV plynoucí z čl. 104 odst. 3 Ústavy je zcela logický (první krok). Odkaz žalovaného na § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a také § 12 zákona o hazardních hrách pak představuje dostatečné posouzení toho, zda se město při vydání OZV nepohybovalo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (druhý krok). Ve třetím kroku se žalovaný zabýval tím, zda město při vydání OZV nezneužilo zákonem svěřenou působnost. Tvrzení žalovaného, že OZV sleduje legitimní cíl, je z pohledu soudu dostatečné. Požadavek žalobkyně, aby město při vydání OZV prokazovalo existenci negativních zkušeností s hazardem v minulosti, je podle soudu neopodstatněný. Je pravdou, že žalovaný na tuto námitku explicitně nereagoval. Podle soudu však ani nemusel, neboť zneužití zcela vyloučil s ohledem na to, že vydávání vyhlášek je projevem práva na samosprávu. Čtvrtý krok žalovaný vypořádal tak, že OZV splňuje kritérium rozumnosti, pokud není zjevně nerozumná. Žalobkyně v tomto ohledu polemizovala s určením vzdálenosti 150 m v čl. 3 OZV. Podle krajského soudu nemuselo město vysvětlit, proč zvolilo tuto konkrétní hodnotu a současně z jakého výchozího bodu ji počítá, ani se zabývat

existenci křižovatky mezi provozovnou žalobkyně a Domem dětí a mládeže Větrník. Tím se vlastně žalobkyně domáhá, aby v případě její provozovny byly stanoveny zvláštní podmínky s ohledem na její konkrétní umístění. Pak by zvolené kritérium nepůsobilo neutrálně a zvýhodnilo by právě žalobkyni. Poukaz žalovaného na způsob měření odvozený z jiného veřejnoprávního předpisu není podle soudu nepřipadný, naopak podporuje neutralitu zvoleného kritéria, které dopadá na všechny provozovatele stejně. Zvolené kritérium je vhodné, aby dosáhlo kýženého cíle, totiž ochránit jednu ze zranitelných společenských skupin (nezletilé) před riziky souvisejícími s hazardem omezením jejich přítomnosti v okolí školských zařízení. Také vhodně navazuje na předchozí úpravu v § 17 odst. 11 zákona o loteriích, který umožňoval obcím omezit hazard do vzdálenosti 100 m od školských zařízení. Vzdálenost zvolená městem v OZV není zjevně nepřiměřená sledovanému cíli. Soud souhlasí s žalovaným, že argumentace žalobkyně skutečně vede k pouhé relativizaci zvoleného kritéria.

23. Pokud jde o absenci reakce žalovaného na námitku týkající se povinností provozovatelů hazardních her stran reklamy a propagace provozovny, nesouvisí tato námitka podle soudu s nynějším řízením a žalovaný se jí zabývat nemusel. Krajský soud pouze dodává, že existence zákonných povinností, které by musela žalobkyně dodržet v jakémkoliv případě, nijak nezasahuje ani neomezuje pravomoc města k vydání OZV k regulaci hazardu.
24. Žalobkyně namítla také porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Toho se město mělo dopustit tím, že nezdůvodnilo výběr adres, na nichž je hazard povolen. K této námitce se opakovaně vyjadřoval NSS. V rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51, bod 30, uvedl, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má pravomoc posuzovat obecně závazné vyhlášky z hlediska jejich souladu se soutěžním právem. Ve věci žalobkyně však taková potřeba nenastala a nelze požadovat po žalovaném, aby se touto otázkou zabýval v rámci běžného rozhodování, jestliže k jejímu posouzení nemá pravomoc, ani příslušnost. Pokud jde o důvody výběru adres městem, jsou součástí důvodové zprávy. Město zvolilo povolení těch provozoven, u nichž je předpoklad omezené prostupnosti osob z rizikových skupin. Diskriminační může být obecně závazná vyhláška, pokud důvody, podle nichž jsou vybrána „povolená místa“, nejsou objektivní či racionální, nýbrž jsou namířeny proti individuálně určeným provozovatelům. Je-li rozlišení míst, na nichž provoz her povolen je či není, založeno na věcném kritériu, pak nejde o rozlišení diskriminační, namířené vůči žalobkyni.

V. Závěr a náklady řízení

25. Vzhledem k uvedenému dospěl soud k závěru, že žaloba je nedůvodná. Proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
26. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 věta první 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 měl úspěch žalovaný, jemuž však náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). Případně-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 14. května 2024

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu