



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **AZ-TECHNIKA, a. s.**, v konkursu, se sídlem Na Chodovci 2880/59, Praha 4, zast. Mgr. Bc. Lukášem Topinkou, advokátem se sídlem Pplk. Sochora 1124/12, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti: **město Jesenice**, se sídlem Budějovická 303, Jesenice, zast. Mgr. Martinem Žákem, advokátem se sídlem Šlikova 550/6, Praha 6, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 1. 2016, č. j. MF-2626/2016/2902-1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2021, č. j. 10 Af 30/2016 – 103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ministra financí ze dne 22. 1. 2016, č. j. MF-2626/2016/2902-1 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2015, č. j. MF-59733/2014/34-6 (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“). Tím bylo podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných

podobných hrách (dále jen „*loterijní zákon*“), v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 2 písm. l) loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému APOLLO GAMES, model APOLLO GAMES, výrobní číslo AP1TA0001251, AP1TA0001252, zrušeno rozhodnutí ministerstva financí ze dne 6. 2. 2014, č. j. MF15507/2014/34. Žalovaný zahájil řízení o zrušení vydaného povolení z moci úřední pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Jesenice č. 2/2013, o stanovení míst, ve kterých mohou být provozovány loterie a jiné podobné hry na území obce (dále jen „OZV“).

[2] Zrušení obou rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení se žalobkyně domáhala žalobou. V té nejdřív obsáhle zrekapitulovala obsah jednotlivých podání a správních rozhodnutí; následně uvedla konkrétní žalobní body. Namítala, že v řízení nemělo být pokračováno, neboť postup dle § 43 odst. 1 loterijního zákona slouží k nápravě rozhodnutí vydaných v době, kdy nesplnění podmínek stanovených pro udělení předmětného povolení vyšlo najevo až po vydání rozhodnutí, nikoliv pro případy, kdy je zřejmé již v době vydání rozhodnutí. Žalobkyně také poukazovala na rozpor OZV s evropským právem vyžadujícím dodržení zásady rovného zacházení spolu s určením transparentních, objektivních a předem známých kritérií. Měla také za to, že žalovaný nepřezkoumatelně odůvodnil zamítnutí jejích procesních návrhů na přerušení řízení. Dále uvedla, že nejsou dány žádné důvody, proč by mělo dojít k zásahu do vydaného povolení, neboť OZV dle svého textu byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku na území obce Jesenice, proto je možné k rušení povolení přistoupit pouze na základě zkoumání vlivu provozovny na veřejný pořádek; negativní vliv musí být přitom prokázán. Žalobkyně tvrdila, že sama zkoumání provedla a negativní vliv provozovny na veřejný pořádek nezjistila. Fakt, že na adrese je jedna provozovna povolena a druhá nikoliv, považovala žalobkyně za diskriminační; stran toho upozornila na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 9. 2014, ze kterého dovodila, že obec je povinna předem dostatečně určitě stanovit, podle jakých nediskriminačních kritérií byla vybrána ta určitá místa, na nichž je povoleno provozování loterií. Obecně závazná vyhláška musí naplňovat princip proporcionality. Dále žalobkyně brojila proti posouzení jejího argumentu vadnosti notifikace novely loterijního zákona; žalovaný je dle ní prokazatelně informován o tom, že orgány Evropské komise zahájily s Českou republikou sankční řízení, pokud jde o nedodržení zásad notifikačního procesu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES; obecné konstatování, že mu předpis byl podroben, nemůže obstát. Žalobkyně také zmínila zvýšení nezaměstnanosti, výpadek příjmu obecního i státního rozpočtu a zmaření účelně vynaložených investic jako důsledek zrušení vydaného povolení a „*nepřípustný politický vliv některých úředních osob ministerstva na probíhající správní řízení*“, který dovozuje z vyjádření náměstka ministra financí v médiích.

I. Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 24. 6. 2021, č. j. 10 Af 30/2016-103 (dále jen „*napadený rozsudek*“), žalobu zamítl pro její nedůvodnost.

[4] Řízení před městským soudem bylo přerušeno do doby skončení řízení vedeného u Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 177/2016, v němž byly položeny předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, který rozhodl rozsudkem ze dne

pokračování

3. 12. 2020, C-311/19, *Bonwer Win*. V návaznosti na to a následné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu městský soud konstatoval, že do rozsahu působnosti čl. 56 SFEU může věc spadat v případě přítomnosti přeshraničního prvku, přičemž ten musí být prokázán; městský soud tedy uzavřel, že v projednávané věci unijní právo aplikováno být nemělo, neboť žalobkyně v žalobě „*vůbec netvrdila, že v daných provozovnách poskytovala služby rovněž zákazníkům z jiných členských států, a tím spíše nenavrhla žádné důkazy k prokázání takové skutečnosti.*“

[5] Ve vypořádání námitky nedodržení notifikačního procesu při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „*zákon č. 300/2011 Sb.*“), jako technického předpisu ve smyslu směrnice 98/34/ES, odkázal městský soud na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které dovodil, že to, zda a kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, je otázkou místního pořádku, a tato spadá do samostatné působnosti obce, která je může z pohledu čistě vnitrostátního práva na svém území regulovat na zákonném podkladě § 10 písm. a) a d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)[dále jen „*zákon o obcích*“], resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterijního zákona. Otázka, zda se oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, nebo o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se nejeví jako podstatná. Dle městského soudu je proto zcela bez významu, zda byl notifikační proces proveden v rozporu se směrnicí a jaké případné následky z toho pro Českou republiku vyplynou. Uzavřel, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu samotné obecně závazné vyhlášky rovněž nenaplnují definici technického předpisu, proto ani tento žalobní bod neshledal důvodným.

[6] Co se týče aplikace § 43 loterijního zákona, vycházel městský soud opět z judikatury kasačního soudu. Z ní dovodil, že předmětné ustanovení umožňuje zrušit vydané povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry nejen pro okolnosti skutkové, ale i právní povahy. Cílem ustanovení je poskytnout správním orgánům nástroj k případnému zrušení vydaných povolení, a je tedy zřejmé, že vydání obecně závazné vyhlášky může být okolností odůvodňující postup dle tohoto ustanovení. Zahájení takového řízení není přitom omezeno lhůtami určenými pro zahájení přezkumného řízení podle hlavy IX. zákona č. X, správního řádu; proto mohl žalovaný zahájit řízení kdykoliv poté, co vyšly najevo okolnosti relevantní pro jeho zahájení. Městský soud také uvedl, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že ministr hodnotil alespoň v základní míře zákonnost loterijní vyhlášky; vycházel z toho, že je povinen podle ní jako podle účinného předpisu postupovat.

[7] S ohledem na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu městský soud naznal, že na základě vnitrostátní právní úpravy nemohlo provozovatelům loterijních her vzniknout legitimní očekávání, že povolení nebudou po dobu své platnosti nijak dotčena, a shledal tak lichým požadavek na poskytnutí přechodného období.

[8] Městský soud nepřisvědčil ani námitce diskriminační povahy loterijní vyhlášky. Dle judikatury je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji

společensky akceptovaných aktivit, neboť mohou negativně ovlivnit osudy jednotlivců; fenomén patologického hráčství se vyskytuje stále častěji. Proto obce disponují pravomocí k tomu, aby na celém svém území či vybraných místech vyloučily koncentraci těchto jevů s loteriemi a sázkovými hrami spojených. V případě, kdy je obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní místa, v nichž hrací přístroje do budoucna mohou nebo naopak nemohou být umístěny, požaduje judikatura, aby z vyhlášky byly patrné racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Městský soud s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, připustil, že lze, aby obec tyto důvody dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě. Uvedl, že město Jesenice před soudem vyložilo, že k omezení hazardních her přistoupilo na základě dřívějších zkušeností svých i jiných obcí. V zájmu omezení negativních dopadů pro jednotlivce i celé společenství a z důvodu snadnější kontroly provozování vyjmenovaných hazardních her je soustředilo do jediného místa v lokalitě, ve které je nízká kriminalita, a kde nebude provozovna působit rušivě. Město Jesenice ve vyjádření ve věci vedené pod sp. zn. 3 Af 33/2015, známé městskému soudu z jeho úřední činnosti, vysvětlilo, že omezilo provozování daných her na konkrétní provozovnu s nejprísnejším právním režimem a taková se na území města nacházela pouze jedna. V tomto místě přitom působí několik různých provozovatelů, proto nedošlo k narušení hospodářské soutěže. K tomu městský soud doplnil, že loterijní zákon klade na provozovatele sázkových her v kasinu výrazně přísnější požadavky než na provozovatele běžných výherních hracích automatů. Toto stanovisko bylo žalobkyni známo již ze správního řízení, avšak v žádném žalobním bodu je nezpochybnila, ani se k němu nijak nevyjádřila. Městský soud upozornil na to, že základním předpokladem pro to, aby soud neaplikoval loterijní vyhlášku, bylo, že žalobkyně prokáže, že byla na jejím základě znevýhodněna oproti jiným subjektům ve srovnatelném postavení. K odkazu žalobkyně na stanovisko ÚOHS ze dne 1. 9. 2014 odkázal městský soud na vyjádření v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018–51.

[9] Závěrem se městský soud vypořádal s namítanými vadami správního řízení. Z textu žaloby dovodil, že žalobkyně požadovala přerušení řízení do doby rozhodnutí o předběžné otázce týkající se aplikovatelnosti zákona č. 300/2021 Sb.; odkázal proto na své předchozí odůvodnění, že tato otázka není pro rozhodnutí ve věci podstatná. K pochybnostem žalobkyně o řádném vedení správního řízení a o nestrannosti zainteresovaných osob uvedl, že jistě není vhodné, aby se vysoce postavený představitel správního orgánu veřejně vyjadřoval k průběhu neskončených správních řízení, nicméně odkazovaná pasáž v článku obsahující sdělení, že „automaty by měly zmizet do léta“, je pouhou parafrází, která odkazuje pouze k tomu, kdy budou daná řízení skončena a kdy budou odstraněna ta zařízení, u nichž nebudou splněny podmínky pro zrušení povolování jejich provozování.

II. Kasační stížnost žalobkyně a ostatní podání

II. A Kasační stížnost žalobkyně

[10] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, a to z důvodu nezákonnosti rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

pokračování

[11] Stěžovatelka odkazuje na znění žaloby a v bodech [1] až [13] kasační stížnosti s drobnými úpravami doslovně kopíruje žalobní body. Nejvyšší správní soud proto odkazuje na shrnutí žaloby v bodě [2] tohoto rozsudku.

[12] Dále stěžovatelka doplnila, že městský soud pochybil, neboť ji nevyzval k doplnění důkazů ohledně skutečnosti, že zákazníky předmětné provozovny byli i občané jiných členských států EU. K tomu odkázala na rozsudek SDEU ve věci *Bonver Win*. Navíc skutečnost, že zákazníky provozoven všech druhů na území EU jsou v dnešním globalizovaném světě běžně i občané jiných členských států, je dle stěžovatelky notorií, která by neměla být předmětem dokazování.

[13] Závěrem stěžovatelka poukazuje na to, že žalovaný původně ve svém vyjádření požadoval nařízení jednání. Toto vyjádření bylo stěžovatelce zasláno, a proto s nařízením jednání kalkulovala a to, že návštěvníky předmětné provozovny byli i občané jiných členských států EU, plánovala nejpozději při nařízeném jednání prokázat. Uvádí, že městský soud opakovanými dotazy, o kterých nebyla informována, od žalovaného cíleně vyžádal souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání, a rozhodl tak na podkladě absence dokazování, o kterém se žalobkyně mohla důvodně domnívat, že jej bude moci provést právě při nařízeném jednání, které na podkladě jí známých a jí zaslaných dokumentů mohla legitimně očekávat.

II. B Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

[14] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že neshledává naplněným žádný z důvodů pro podání kasační stížnosti dle § 103 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Upozorňuje také, že OZV byla předmětem přezkumu ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 As 265/2020, kdy byly její námitky (potažmo námitky žalované) shledány relevantními. Dále uvedla, že stran postupu dle § 43 odst. 1 loterijního zákona se ztotožňuje s názorem žalované, že OZV není diskriminační, naopak transparentním nastavením podmínek mají všichni podnikatelé zajištěno rovné zacházení. Upozorňuje, že stěžovatelka si měla být vědoma toho, že její podnikatelský záměr byl vždy limitován vůlí obce, která mohla provozování určité loterie na území obce kdykoliv podřídit regulaci. Obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb.

[15] K OZV samotné osoba zúčastněná na řízení uvedla, že cílem regulace bylo omezení společensky škodlivých hazardních her. Má za to, že OZV naplňuje princip proporcionality, je přiměřená konkrétním místním podmínkám, nediskriminační; byly zohledněny vlastní předchozí zkušenosti z regulace loterií a zkušenosti z jiných měst s obdobnou velikostí, sociálním složením obyvatelstva, sociálními problémy a mírou kriminality. Podotkla, že subjekty dotčené OZV byly nad rámec zákonné povinnosti města informovány dopisem ze dne 15. 10. 2013 o jejím přijetí; OZV přitom nabyla účinnosti až dne 1. 1. 2014. Ve prospěch dotčených subjektů byla i delší legisvakantní lhůta a fakt, že žalovaný nezrušil jím vydaná stávající povolení (byť předmětná řízení běží) a ta tedy byla i přes rozpor s OZV účinná. OZV je také dle názoru osoby zúčastněné na řízení

v souladu s evropským právem. Stran notifikace zákona č. 300/2011 Sb. odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015–170, a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10; dospěla k závěru, že otázka v posuzovaném případě není relevantní.

II. C Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem a navrhuje její zamítnutí. Z důvodu shodnosti většiny námitek odkazuje na své vyjádření k žalobě. Nad rámec toho doplňuje, že osoba zúčastněná na řízení se vyjádřila k použití označení CASINO HAPPY DAY v textu vyhlášky, kde uvedla, že se jedná o všeobecné místní označení. Poukazuje také na soulad sledovaného účelu regulace s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

[17] K námitce pochybení městského soudu absencí výzvy k doplnění důkazů žalovaný uvádí, že soudní řízení je ovládáno dispozitivní zásadou. Je povinností žalobce prokázat existenci unijního prvku, což potvrdil i rozsudek SDEU Bonver Win; stěžovatelka žádné důkazy nepředložila. Neunesla tak své důkazní břemeno. Městský soud neměl povinnost ji k doložení důkazů vyzývat, ani zkoumat existenci unijního prvku *ex offio*.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s., stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). K tomu s odkazem na svůj rozsudek ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29, uvádí, že mu „nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti obстоjí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 a

pokračování

rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60).“ V rozsudku ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 As 213/2015 - 38, pak připomněl, že „[s]oudní ochrana veřejných subjektivních práv stěžovatelky byla poskytnuta již individuálním projednáním její věci krajským soudem. Důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení krajského soudu, který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s žalobními námitkami směřujícími proti rozhodnutí žalovaného a jeho předsedy. Jinými slovy, stěžovatelka je povinna tvrdit některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s., které se týkají řízení vedeného krajským soudem anebo rozhodnutí krajského soudu, nikoliv samotného rozhodnutí žalovaného či jeho předsedy. Nelze pouze zopakovat žalobní námitky, resp. argumentaci uplatněnou před žalovaným (...).“ Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu.

[22] Nejvyšší správní soud ve světle výše uvedeného nemůže přehlédnout, že námitky uplatněné v kasační stížnosti v bodech [1] až [13] se kryjí s námitkami žalobními. Stěžovatelka pouze nahradila slovo „žalobkyně“ slovem „žalobce“ a místy provedla drobné stylistické úpravy; v bodě [4] pak doplnila „i Městský soud v Praze“, přičemž námitka zní, že žalovaný (i Městský soud v Praze) „měl v rámci správního řízení zkoumat, zda OZV plní kritéria stanovená evropským právem, potažmo ESD.“ Tyto námitky již byly vypořádány v řízení před městským soudem a stěžovatelka proti závěrům soudu nepostavila v těchto bodech kasační stížnosti žádnou vlastní konkurující argumentaci. Pouze za ně doplnila obecné tvrzení, že je patrná nezákonnost rozhodnutí správních orgánů, kterou měl městský soud reflektovat; toto zcela obecné tvrzení nebylo nijak specifikováno. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40, podle kterého „stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem – v tomto případě nevycerpání žalobou vymezeného předmětu řízení). Nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřípustnou, neboť se mýlí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.)“. Nejvyšší správní soud tedy shledal uvedené kasační námitky nepřípustnými; zabýval se však zbylými námitkami, které již proti napadenému rozsudku směřují. Předesílá, že v souladu s výše citovanou judikaturou rozsah jeho odůvodnění odpovídá rozsahu kasačních námitek.

III. A Povinnost soudu vyzvat k doložení důkazů

[23] Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. „[s]oud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné.“

[24] Podle § 77 s. ř. s. „[d]okazování provádí soud při jednání. V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze

skutkového a právního stavu takto zjištěného.“

[25] Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispozicní. Je to tedy zpravidla žalobce, kdo nese v řízení jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní. Právě on musí v řízení tvrdit a uvádět skutečnosti, které opodstatňují důvodnost podané žaloby. Aby byl žalobce v řízení úspěšný a přesvědčil soud o důvodnosti podané žaloby, musí svou aktivní činností přispět k tomu, aby soud měl dostatek skutkového materiálu pro své rozhodnutí. Pokud žalobce nesplní svoji povinnost tvrzení a povinnost důkazní, nemůže výsledné soudní rozhodnutí vyznět v jeho prospěch (neshledá-li ovšem soud důvod k vyhovění návrhu z úřední moci; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 6 As 2/2003-66). Stěžovatelka se domnívá, že městský soud pochybil, když ji nevyzval k doplnění důkazů ohledně skutečnosti, že zákazníky předmětné provozovny byli i občané jiných členských států EU; stran toho odkazovala na rozsudek SDEU ve věci *Bonver Win*.

[26] Městský soud řízení přerušil právě do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci *Bonver Win*; unesení o pokračování v řízení bylo stěžovatelce doručeno dne 11. 3. 2021, rozhodnuto ve věci bylo dne 24. 6. 2021. Stěžovatelka tedy měla dostatek času se s rozhodnutím seznámit, ve věci se vyjádřit, případně doplnit důkazní návrhy k prokázání svých tvrzení; zákon v žádném ze svých ustanovení neupravuje lhůtu, která by účastníky řízení omezovala v navrhování důkazů ke včas uplatněným žalobním námitkám. Stěžovatelka tak ale neučinila. Řízení o kasační stížnosti neslouží k tomu, aby stěžovatelka napravovala svoji pasivitu v předchozím řízení.

[27] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že stěžovatelka netvrdila, a především neprokázala, že v dané provozovně poskytovala služby rovněž zákazníkům z jiných členských států; nenavrhl k tomuto žádný důkaz, ačkoliv tak učinit mohla. Břemeno tvrzení a břemeno důkazní leželo jakožto na žalobkyni na ní. Nebylo proto povinností městského soudu stěžovatelku k doplnění důkazů vyzývat.

III. B Přítomnost občanů jiných členských států EU v provozovně jako notorieta

[28] Dále stěžovatelka tvrdí, že skutečnost, že zákazníky provozoven všech druhů na území EU jsou běžně i občané jiných členských států EU, je notorieta. Notoriety označují obecně známé skutečnosti, které není třeba dokazovat; jsou to objektivizované, do jisté míry nesporné skutečnosti (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 88/2009-84). Judikatura zdejšího soudu je v této oblasti rozmanitá; notorieta je například, že předražování taxislužeb bývá zejména v Praze jako významném centru turistického ruchu často zaměřeno proti cizincům, neboť tito jsou vzhledem ke svým omezeným znalostem cenových poměrů taxislužby v České republice a vzdáleností mezi jednotlivými destinacemi v Praze snadným terčem takových nekalých praktik (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81), nebo že některé patologické jevy jsou často navázané na tzv. gamblerství (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2020, č. j. 4 As 28/2020-34, odkazující na nálezy ÚS ze 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Naopak notorieta neshledal Nejvyšší správní soud názor, že brněnská ulice Pekařská a park Lužánky jsou spojeny s romskou komunitou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011-72) nebo že byly v určitém období ve většině restaurací v Česku

pokračování

vylepeny samolepky společnosti Gastrotur (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 168/2012–71).

[29] Stěžovatelka podpořila svůj názor tím, že dnešní svět je globalizovaný a je možný volný pohyb osob v rámci Schengenského prostoru; obzvlášť u provozoven, které se nachází „*prakticky na předměstí hlavních měst*“, to lze očekávat. Nejvyšší správní soud se s názorem stěžovatelky neztotožňuje; byť v rámci Schengenského prostoru se občané EU mohou volně pohybovat a město Jesenice je „*prakticky na předměstí*“ Prahy (vzdálenost asi 20 km), neznamená to, že občané jiných členských států EU zde navštěvují provozovny loterií nebo jiných podobných her; naopak Nejvyššímu správnímu soudu se jeví pravděpodobné, že tito občané budou směřovat především do hlavního města, či dalších větších turisticky známých měst. Hráči loterijních a podobných her pak budou vyhledávat spíše „vyhlášené“ provozovny. Důležitá je nicméně skutečnost, že toto tvrzení není možné označit za notorietu.

[30] K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že i rozsudek SDEU *Bonver Win* předpokládá dokazování této skutečnosti. V případě města Děčín, které se nachází v blízkosti hranic, a je zde proto větší pravděpodobnost výskytu občanů z jiných členských států než v jiných městech, uvedl: „[p]ro projednávanou věc z toho plyne, že pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU. [...] Z výše rozvedených úvah tedy vyplývá – s výhradou ověření důkazů předložených společností BONVER WIN, které musí provést předkládající soud – že článek 56 SFEU se na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, použije.“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud).

III. C Porušení práva na spravedlivý proces

[31] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud „*rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevysloví-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*“

[32] Stěžovatelka dále namítá zkrácení svého práva na spravedlivý proces, které odůvodnila následovně: „*žalovaný původně požadoval nařízení jednání (vizte jeho vyjádření na č.l. 47). Toto vyjádření bylo žalobci zasláno, a tak s nařízením jednání žalobce kalkuloval, a nejpозději při nařízeném jednání skutečnost, že návštěvníky předmětné provozovny byli i občané jiných členských států EU, plánoval prokázat. Městský soud v Praze však opakovanými dotazy (vizte č. l. 71 a 80), o kterých žalobce nebyl informován, cíleně od žalovaného vyžádal následný souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání, o tomto žalobce nikterak neinformoval, a poté rozhodl bez nařízení jednání v jeho neprospěch. Takto pak rozhodl mj. na podkladě absence dokazování, o kterém se žalobce mohl důvodně domnívat, že jej bude moci provést právě při nařízeném jednání, které na podkladě jemu známých a jemu zaslanych dokumentů mohl legitimně očekávat.*“

[33] Tato argumentace stěžovatelky nemůže obstát; Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že městský soud zaslal mimo jiné stěžovatelce přípis, ve kterém ji informoval o

možnosti rozhodnutí o věci samé bez jednání podle § 51 s. ř. s.; součástí bylo i poučení, že se má za to, že je souhlas udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním. Tento přípis byl stěžovatelce doručen 19. 4. 2016. Stěžovatelka se ve stanovené lhůtě nijak nevyjádřila. Je pravdou, že žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že požaduje nařízení jednání. Toto vyjádření bylo stěžovatelce městským soudem přeposláno, nicméně doručeno jí bylo až dne 12. 3. 2019, tedy dávno po uplynutí lhůty, ve které měla stěžovatelka svůj nesouhlas s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání vyjádřit.

[34] Samozřejmě platí, že i po marném uplynutí dvoutýdenní zákonné lhůty účastník řízení nepozbývá práva požadovat nařízení jednání k projednání věci; pokud svůj nesouhlas s takovým postupem účastník řízení soudu sdělí do doby, než je o žalobě rozhodnuto, je nutné vycházet z toho, že s projednáním věci bez nařízení jednání nesouhlasí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, č. j. 2 Azs 216/2005-50). Stěžovatelka však do rozhodnutí ve věci žádné takové sdělení městskému soudu nezaslala. Pokud požadovala jednání ve věci a měla v plánu navrhnout další důkazy, měla tento fakt městskému soudu sdělit; stejně tak, jako je možné po udělení souhlasu požadovat nařízení jednání, je možný postup opačný. Stěžovatelka nemohla kalkulovat s tím, že žalovaný později nebude souhlasit s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání. Řízení o kasační stížnosti neslouží k tomu, aby v něm stěžovatelka napravovala svá procesní pochybení.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nemá podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jí nebyla soudem uložena žádná povinnost spojená s náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. listopadu 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu