



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobkyně společnosti **multigate, a.s.**, se sídlem v Olomouci, Riegrova 373/6, zast. JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem v Olomouci, Wellnerova 1322/3c, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem v Liberci, U Jezu 642/2a, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze 2. března 2012, čj. KULK 23516/2012/ODL/5, t a k t o :

- I. **Žaloba s e z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á p r á v o na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou namítal žalobce nezákonnost shora identifikovaného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání do rozhodnutí Městského úřadu Jilemnice ze dne 30. 11. 2011 o žádosti o vrácení vratitelného přeplatku ve výši 120 000 Kč za místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj a dané rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že zákonem č. 183/2010 Sb., kterým se měnil zákon č. 565/1992 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), byla do zákona o místních poplatcích doplněna slova „nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“. Záměrem této úpravy bylo

zpoplatnění kromě provozovaných výherních hracích přístrojů i takzvaných interaktivních videoloterijních terminálů. Účinnost této změny nastala dnem 16. 6. 2010 a město Jilemnice vydalo v souladu s novou zákonnou úpravou obecně závaznou vyhláškou číslo 1/2011, která nahrazovala předchozí vyhl.č. 1/2010 a kterou byly s účinností od 1. 1. 2011 zpoplatněny kromě provozovaných výherních hracích přístrojů jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu. Poplatková povinnost byla stanovena na 5.000,- Kč za jedno zařízení na 3 měsíce, splatnost poplatku byla stanovena do 15 dnů příslušného kalendářního čtvrtletí, to je do patnáctého dne prvního měsíce z příslušného čtvrtletí.

Žalovaný dále uvedl, že žalobkyně měla v období od 1. 7. do 30. 9. 2011 na území města Jilemnice povoleno Ministerstvem financí celkem 24 kusů herních zařízení. Poplatková povinnost tedy činila za uvedené období 120.000,- Kč. Podáním ze dne 8. 8. 2011 žalobkyně požádala o vrácení částky 120.000,- Kč, kterou uhradila dne 14. 7. 2011 dle ust. § 155 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) jako o vratitelný přeplatek za období od 1. 7. do 30. 9. 2011. Žalovaný uvedl, že přeplatek v poplatkovém řízení je částka, o kterou úhrn plateb převyšuje úhrn stanovených poplatků, tedy jedná se o kladné saldo na účtu poplatníka. Konstatoval, že považuje za zřejmé, že žalobkyně žádný vratitelný přeplatek neměla, a proto správce poplatku žádosti žalobce svým rozhodnutím nevyhověl.

K pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“ žalovaný uvedl, že zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), jej sice nepoužívá, ale lze ho dle mínění žalovaného s odkazy na jednotlivá ustanovení tohoto zákona vyložit. K tomuto výkladu pojmu je žalovaný i správce poplatku metodicky veden Ministerstvem financí a oba jsou tak povinni výkladová stanoviska respektovat. Odkázal rovněž na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, dle něhož mezi výherním hracím přístrojem a interaktivním videoloterním terminálem neexistuje na vnější pohled žádný zásadní rozdíl, tento rozdíl je dán právě až vnitřním uspořádáním zařízení, kdy videoloterní terminál nevytvoří uzavřený a samostatně funkční celek, ale je součástí většího elektronického systému tvořícího společně s centrální jednotkou a koncovým terminálem funkčně neoddělitelné technické herní zařízení sloužící k realizaci loterie a jiné podobné hry. Systém pro provozování sázkových her pomocí centrálního loterního systému s interaktivními videoloterními terminály umožňuje rozšiřování, popřípadě ubírání počtu koncových zařízení v rámci jednoho technického zařízení. Uvedenou skutečnost také zohledňuje Ministerstvo financí při povolování, když umožňuje tzv. základní povolení dalšími povoleními rozšiřovat či doplňovat o další koncové terminály. Předmětem poplatku se tedy v souladu s novelou zákona o místních poplatcích stává každý Ministerstvem financí povolený koncový terminál, který je s pomocí dalších dílčích komponentů napojen na centrální jednotku a je ve spojení s touto jednotkou schopen realizovat hru od samého počátku do jeho konce. V rozhodnutí ministerstva je přesné umístění jednotlivých terminálů uvedeno.

Podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a navrhla jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí správce poplatku.

Předně souhrnně namítla, že se žalovaný nesprávně vypořádal s jejím odvoláním, dostatečně se nezabýval odvolacími důvody a nesprávně interpretoval příslušné právní předpisy. Správní orgány tak porušily zejména § 10a a § 11 zákona o místních poplatcích, § 102, § 114 odst. 2 a 3, § 116 odst. 2, § 154 a § 155 daňového řádu a ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

Za základní vadu rozhodnutí správce poplatku označila to, že tento orgán, přestože mu byl uhrazen místní poplatek za „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“, ačkoli jej dle zákona o místních poplatcích ve spojení se zákonem o loteriích nelze vůbec stanovit a vybírat, částku zaplacenou na místním poplatku ani na žádost žalobkyně nevrátil. S poukazem na § 154 a § 155 daňového řádu uvedla, že s ohledem na to, že místní poplatek dle § 10a zákona o místních poplatcích nelze vybírat, jejich úhradou vznikl vratitelný přeplatek, který měl správce daně na její žádost vrátit.

Dále žalobkyně uvedla detailně argumenty, které dle jejího názoru svědčí o neoprávněnosti vybírání předmětného místního poplatku. Dle § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích lze vybírat místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu. Toto ustanovení také odkazuje na jiný právní předpis, a to logicky na zákon o loteriích. Ten v § 4 stanoví, že loterie a podobné hry mohou být provozovány pouze na základě povolení vydaného příslušným orgánem. Podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích může Ministerstvo financí povolovat loterie a jiné podobné hry, které nejsou upraveny v tomto zákoně v části první až čtvrté. Toto ustanovení však hovoří pouze o povolování loterií, nikoli o povolování jiného technického herního zařízení. Zákon o loteriích v žádném svém ustanovení neobsahuje pojem „jiné technické herní zařízení“, ani nutnost jeho povolení Ministerstvem financí. Povolení k provozování jiného technického herního zařízení tedy zákon o loteriích neupravuje. Je-li však zákonem o loteriích upraven pojem výherního hracího přístroje, který je rovněž dle § 10a zákona o místních poplatcích zpoplatněn, a jeho povolování, měla by být shodná úprava i pro „jiné technické herní zařízení“. Má-li tedy být zpoplatněno provozování jiného technického herního zařízení, musí zákon o loteriích přinejmenším stanovit, že k jeho provozování vydává povolení Ministerstvo financí. Rovněž by bylo vhodné takové zařízení v zákoně specifikovat. Jednotlivé právní předpisy musí být srozumitelné a musí z nich vyplývat předvídatelné následky. Dle žalobkyně je přitom možný víceznačný výklad pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“. Žalovaný ani správce poplatku však při výkladu nepostupovali dle principu in dubio pro libertate, přestože na tuto zásadu upozorňovala již v rámci řízení u správce poplatku.

Žalobkyně dále uvedla, že ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích upravuje možnost obcí stanovit obecně závaznou vyhláškou „místní poplatek za

provozované jiné technické zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“, avšak Ministerstvo financí postrádá pravomoc i působnost pokračování

31Af 29/2013

-4-

k vydání takového povolení, neboť dle zákona o loteriích povoluje pouze loterie a jiné podobné hry, výherní hrací přístroje, tomboly, kursové sázky a kursové hry v kasinu. Proto neexistují žádná zařízení, která by podmínky této části § 10a zákona o místních poplatcích splňovala. Vybírání místního poplatku za takové zařízení je tudíž v rozporu se zákonem a rozhodnutí správních orgánů tak postrádají zákonný podklad. I z jednotlivých rozhodnutí (zejména jejich výroků) vydaných Ministerstvem financí žalobkyni vyplývá, že Ministerstvo financí povoluje pouze provozování loterie nebo jiné podobné hry, nikoliv provozování jiného technického herního zařízení a že k povolování provozování jiného technického zařízení nemá pravomoc.

Dle žalobkyně žalovaný vykládá pojem „jiné technické zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“ rozšiřujícím způsobem. Je-li v zákoně stanoveno, že zpoplatněna jsou pouze ta zařízení, která jsou povolena Ministerstvem financí, nelze jiná než takto povolená zařízení zpoplatňovat. I kdyby povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry bylo považováno za povolení, které vyžaduje ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích, nenaplnují koncová zařízení požadavek povolenosti Ministerstvem financí, neboť jsou pouze schvalována, a proto za ně místní poplatek nemůže být vyžadován, když předpokladem takového postupu je, aby zařízení bylo Ministerstvem financí povoleno. V povoleních Ministerstva financí se konstatuje, že provozování loterie nebo jiné podobné hry bude prováděno prostřednictvím centrálního loterijního systému. Ten je v nich vymezován tak, že jde o funkčně nedělitelné zařízení, kterým je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterijních terminálů. Interaktivní videoloterijní terminál je tak pouze jednou z částí centrálního loterijního systému.

Zákon o loteriích vymezuje pojem „výherní hrací přístroj“ a v některých svých ustanoveních používá zkrácený pojem „technické zařízení“, avšak neupřesňuje, co se tímto technickým zařízením rozumí. Pouze § 17 odst. 1 cit. zákona vymezuje výherní hrací přístroj, přičemž dle názoru žalobkyně je vzhledem ke spojení pojmů „výherní hrací přístroj“ a slovního spojení „nebo jiné technické herní zařízení“ možné dovodit, že jiným technickým herním zařízením lze rozumět technické zařízení, jež je nějakým způsobem příbuzné právě výhernímu hracímu přístroji, přičemž tato příbuznost by mohla být charakteru technologického. Pokud je tedy výherní hrací přístroj kompaktním a funkčně nedělitelným zařízením, mělo by tento charakter mít i jiné technické herní zařízení, přičemž tyto vlastnosti je třeba vázat na průběh sázkového procesu od vkladu finančních prostředků do hry do jejího výsledku ve smyslu výhry nebo prohry. Interaktivní videoloterijní terminál proto nemůže být zařazen pod pojem „jiné technické herní zařízení“, neboť není ani kompaktním, ani funkčně nedělitelným technickým zařízením a není schopen sám o sobě sloužit k provozování loterií, jak požaduje zákon o loteriích. Slouží totiž pouze jako zobrazovací jednotka centrálního loterijního systému, v rámci kterého dochází k vygenerování výhry či prohry a který je umístěn jinde, než koncový videoloterijní terminál.

Dle žalobkyně správce poplatku svým nesprávným výkladem § 10a a § 11 zákona o místních poplatcích nepostupoval dle zásady legality a porušil obecně platnou zásadu zákazu zneužití pravomoci.

Dle názoru žalobkyně nelze zařízení – interaktivní videoloterní terminály - ztotožnit s pojmem „výherní hrací přístroj“ tak, jak jej užívá zákon o místních poplatcích. Zdůraznila, že sám zákonodárce si byl vědom odlišnosti interaktivních videoloterních terminálů, vícemístných technických zařízení a dalších obdobných zařízení od výherního hracího přístroje. Proto ve snaze upravit právní postavení zařízení odlišných od výherního hracího přístroje zavedl novelou zákona o místních poplatcích pojem „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu„. Učinil však tak způsobem nesystematickým. Pojem „výherní hrací přístroj“ uvedený v ust. § 10 a zákona o místních poplatcích je tak jednoznačně použit ve svém užším smyslu, jak uvádí ust. § 17 odst. 1 zákona o loteriích. V opačném případě by neměl zavést pojem „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“. Žalobkyně upozornila, že jedinou zákonnou definici výherního hracího přístroje je možno nalézt právě v ust. § 17 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož jde o kompaktní funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. Žalobkyně dále uvedla, že zákon o místních poplatcích ve znění do 30. 6. 2010 vyžadoval, aby byl povolen výherní hrací přístroj, respektive jeho provozování, nikoliv aby bylo povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry. V případě interaktivních videoloterních terminálů je však právě v souladu s ust. § 50 odst. 3 povolováno provozování loterie nebo jiné podobné hry, což brání jejich zpoplatnění. Dále uvedla, že novelou č. 300/2011 Sb. byla potvrzena dosavadní nejednoznačnost právní úpravy, neboť právní úprava dle zákona č. 183/2010 Sb. nebyla jasná a umožňovala více výkladů, a proto zákonodárce přistoupil k právní úpravě nové. Žalobkyně zdůraznila, že pokud žalovaný poukazuje na novelu zákona o místních poplatcích a zákona o loteriích, sám tak připouští určité nedostatky těchto zákonů, a to jak po stránce formální, tak po stránce věcné, a tedy možnost různého výkladu právních norem jejich adresáty, když současně uvádí, že poslední novelou zákona o místních poplatcích by měl být rozpor ve výkladu pojmu do budoucna jednoznačně odstraněn.

Žalobkyně dále namítla, že obecně závazná vyhláška, na základě které bylo o poplatku rozhodnuto, není určitá a srozumitelná a upravuje některé záležitosti odlišně od zákona. Proto by mělo zasáhnout Ministerstvo vnitra v rámci své kompetence, případně podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení této vyhlášky a Ústavním soudem by měla být zrušena jako odporující zákonu. Navíc tato vyhláška nemůže vyžadovat místní poplatek, pro nějž není zákonný podklad.

Žalobkyně poukázala také na metodický návod Ministerstva financí čj. 34/21919/2011, ze kterého je dle jejího názoru zřejmé, že Ministerstvo financí povoluje loterii nebo jinou podobnou hru, nikoli zařízení a že hry jsou provozovány

prostřednictvím nebo pomocí centrálního loterijního systému, vícemístného technického zařízení, elektromechanických rulet nebo elektronických karetních stolů.

pokračování

31Af 29/2013

-6-

Zdůraznila, že místní poplatek je možné vyměřit za povolené zařízení, nikoliv za povolenou loterii nebo jinou podobnou hru.

Žalobkyně rovněž namítla, že novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 183/2010 Sb., jíž byl poplatek za jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu zaveden, nebyla přijata ústavně konformním způsobem a měla by být zrušena. Z důvodu rozporu tohoto zákona s ústavním pořádkem proto navrhovala, aby krajský soud řízení přerušil a věc předložil k posouzení Ústavnímu soudu.

Vzhledem k tomu, že otázka ústavnosti shora citovaného zákona se skutečně stala předmětem posuzování Ústavního soudu, krajský soud jeho rozhodnutí vyčkal. Ústavní soud pak rozhodl nálezem ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/12, v němž se k uvedené problematice podrobně vyjádřil s výsledkem, že napadená ustanovení citovaného zákona neústavními neshledal. Krajský soud proto považuje za nadbytečné v podrobnostech rozepisovat žalobkyní obšírně uváděné argumenty k této své žalobní námitce.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že na straně žalobkyně neshledal žádný vratitelný přeplatek, když uhrazené platby odpovídaly stanovené poplatkové povinnosti. Odkázal přitom na obsah odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Vyslovil přesvědčení, že společnosti provozující loterní zařízení nejsou postupem správců poplatku dle § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích zkráceny na svých právech a nejsou nuceny jednat protiprávně, tedy neuhradit poplatek a v důsledku toho se vystavit i možnosti trojnásobného navýšení místního poplatku dle § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích.

V písemné replice k vyjádření žalovaného žalobkyně zdůraznila, že interaktivní videoloterní terminály nelze ztotožnit s pojmem „výherní hrací přístroj“, jak jej užívá zákon o místních poplatcích. Daný pojem je tak jednoznačně použit ve svém užším smyslu, jak uvádí ust. § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Podotkla, že ust. § 2 zákona o loteriích obecně vymezuje pojem loterie a jiná podobná hra, nikoliv pojem „výherní hrací přístroj“. Jedinou zákonnou definici výherního hracího přístroje je možno nalézt právě až v § 17 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož se jedná o kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. Dále uvedla, že novela zákona č. 300/2011 Sb. potvrzuje dosavadní nejednoznačnost právní úpravy a skutečnost, že právní úprava po novele č. 183/2010 Sb. nebyla, jasná a umožňovala vícero výkladů, a proto zákonodárce přistoupil k právní úpravě nové. Dále žalobkyně podotkla, že ust. § 2 zákona o loteriích vymezuje, co se rozumí loterií nebo jinou podobnou hrou, nikoliv co je interaktivní videoloterní terminál. Pokud žalovaný poukazuje na novelu zákona o místních poplatcích, je nutno zdůraznit, že sám připouští určité nedostatky těchto zákonů, a to jak po stránce formální, tak po stránce věcné. Dále podotkla, že věc týkající se ústavnosti zákona č. 183/2010 Sb. byla předložena Ústavnímu soudu, kde

je vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 6/12. Navrhla proto, aby bylo řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu přerušeno.

pokračování

31Af 29/2013

-7-

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí 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.“) bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když s takovým postupem vyslovili žalobkyně i žalovaný souhlas. Krajskému soudu je z jeho činnosti známo, že o otázce, která je předmětem sporu, rozhodoval již v minulosti, a to u stejného subjektu. Na svých závěrech vyslovených k předmětnému problému setrvává a stejné stanovisko ke sporné věci proto zaujímá i v tomto řízení. Současně uvádí, že jeho závěry byly potvrzeny i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, čj. 5 Afs 93/2013-34.

Krajský soud ve svém rozsudku ze dne 11. 9. 2013, čj. 30 Af 31/2011-130 uvedl, že „v první řadě s odkazem na shora citovaný nálezn Ústavního soudu konstatuje, že námítky žalobkyně směřující do protiústavnosti části zákona č. 183/2010 Sb., jímž byl novelizován zákon o místních poplatcích, jsou nedůvodné. Otázka byla již Ústavním soudem zodpovězena, neboť Ústavní soud dopěl k závěru, že zmíněná novela zákona o místních poplatcích nebyla přijata ústavně nekonformním způsobem. Krajský soud je tímto nálezem vázán (čl. 89 odst. 2 Ústavy), proto na argumentaci v něm obsaženou v podrobnostech plně odkazuje.

Dále věnoval krajský soud v duchu vyslovených žalobních námitek pozornost výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“ a to s ohledem na fungování interaktivních videoloterních terminálů, jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení centrálního loterního systému s ohledem na posouzení, zda poplatkové povinnosti podléhá každý povolený výherní hrací přístroj, případně zda je ke vzniku poplatkové povinnosti nezbytné jeho uvedení do faktického provozu.

Dle § 10a zákona o místních poplatcích poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku. Dle odst. 2 poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel. Dle odst. 3 sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5000 Kč.

Krajskému soudu neušlo, že v mezidobí se uvedenou problematikou v ucelené podobě zabýval Nejvyšší správní soud. Krajský soud odkazuje zejména na jeho rozsudek ze dne 31. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2013-26.

Pro komplexnost posouzení předmětných právních otázek považuje krajský soud za vhodné a přiléhavé ocitovat významnou část odůvodnění tohoto rozhodnutí:

Nejvyšší správní soud předně připomíná, že pro jeho rozhodování (stejně jako pro stěžovatele) nejsou závazné jakékoli metodiky či stanoviska Ministerstva financí, kterými stěžovatel argumentuje, nýbrž toliko text zákona, jak vyplývá ve vztahu ke stěžovateli z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a ve vztahu k soudu z jejího čl. 95 odst. 1 (tento pokračování 31Af 29/2013

-8-

názor Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku o kasační stížnosti stejného stěžovatele dne 8. 4. 2013, č. j. 2 Afs 86/2012 - 31). Nejvyšší správní soud tak bude ve svém výkladu vycházet pouze z textu citovaného ustanovení, v kontextu dalších zákonných a ústavních norem. Ve výkladu ovšem nutně vychází ze své dosavadní judikatury, stejně jako z judikatury Ústavního soudu.

Pojem „jiné technické herní zařízení“ vnesl do zákona o místních poplatcích zákon č. 183/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní konformitu přijetí této novely zákona o místních poplatcích posuzoval též Ústavní soud, který legislativní proces, jež v průběhu řízení o žalobě napadal též stěžovatel, neshledal za ústavně nekonformní (srov. Pl. ÚS 6/12, publ. pod č. 39/2013).

Výkladem uvedeného pojmu se důkladně zabýval krajský soud v odůvodnění rozsudku napadeného nyní projednávanou kasační stížností. Ve svých závěrech vyšel ze znění zákona o místních poplatcích a zákona o loteriích, z judikatury Ústavního soudu a také z vůle zákonodárce odvozené ze záznamů z projednávání dané normy v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s úvahami krajského soudu, které byly důkladně argumentačně podloženy. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že aby bylo možno považovat technické zařízení za tzv. „jiné technické herní zařízení“ ve smyslu zákona o loteriích, musí takové zařízení do určité míry naplnit vlastnosti výherního hracího přístroje obsažené v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Tyto vlastnosti však nelze dovozovat primárně z technických parametrů přístroje, jak činí stěžovatel, nýbrž především z jejich funkce. V opačném případě by zákonodárce mohl novelizovat a rozšířit dotčené ustanovení zákona o loteriích a nikoli zákon o místních poplatcích. Jak zevrubně dovodil krajský soud, svým postupem zákonodárce dal jasně najevo vůli postavit na roveň hrací přístroje a interaktivní videoloterní terminály jakožto „jiné technické herní zařízení“, a to právě z hlediska poplatkové povinnosti potencionálně stanovené místní samosprávou. S tímto názorem se zdejší soud plně ztotožňuje.

Z toho důvodu lze přisvědčit krajskému soudu, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu či prostřednictvím čeho je povolená loterie provozována. Stěžovatel nemá pravdu, když striktně rozlišuje mezi loterií či jinou podobnou hrou jako takovou a „kanálem“, jehož prostřednictvím je hra

realizována. Stěžovateli lze nicméně přitakat potud, že správci poplatku nemohou při stanovení a vyměření poplatku svévolně vykládat určité zákonné pojmy. Tak tomu však v daném případě nebylo, protože správce poplatku i krajský soud vyšly pouze ze shora uvedené novely zákona o místních poplatcích a správně si vyložily její pokračování

31Af 29/2013

-9-

dopad též na interaktivní videoloterní terminály. Pokud stěžovatel tvrdí, že interaktivní videoloterní terminály nelze zahrnout pod zákonné pojmy uváděné v zákoně o místních poplatcích, vychází při svém výkladu daných norem ze striktně technických parametrů, s čímž nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Interpretace normy nemůže vycházet pouze a jedině ze znalosti technických parametrů, protože pokud by byl připuštěn tento postup odporující základním východiskům podoby a interpretace právních norem, právě tehdy by se stávalo dotčené ustanovení nesrozumitelným. Navíc by byl před faktickým smyslem a účelem právní normy upřednostněn technický či odborný parametr, což musí Nejvyšší správní soud odmítnout.

Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že v případě interpretace nabízené stěžovatelem by posuzovaný místní poplatek fakticky ztratil smysl, protože pokud by za jednotku, z níž se odvádí poplatek, byla považována pouze centrální loterní jednotka, pak by mohli provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů umístit v dané obci nespočet konečných přístrojů určených pro hru a naprosto by tak byl popřen smysl a účel daného poplatku a přijatých norem. Podobně by daná interpretace kolidovala s judikaturou Ústavního soudu (srov. např. Pl. ÚS 56/10, publ. pod č. 293/2011 Sb. – N 151/62 SbNU 315). Proto Nejvyšší správní soud naprosto souhlasí s krajským soudem, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu a prostřednictvím čeho je povolená loterie provozována, ale především její vnější forma zpřístupněná uživateli. Do této logiky proto zapadá zpoplatňování videoterminálů vždy v závislosti na jejich konkrétním počtu, a to právě proto, že právě s těmito koncovými videoterminály přichází do kontaktu uživatelé her.

K naposledy uvedenému se také váže otázka, zda v případě stanovení, vyměření a výběru dotčeného místního poplatku se jedná pouze o vztah mezi provozovatelem a obcí či městem, jak tvrdí stěžovatel, a nikoli o vztah mezi provozovatelem a hráčem jako takovým, kdy je právně bezvýznamné, jaký dojem má hráč z koncových terminálů, případně zda je může zaměnit za výherní hrací přístroje. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že stanovení poplatku je dáno veřejnoprávním vztahem a že tento vztah je uskutečňován mezi veřejnoprávní korporací (obec) a provozovatelem. Stěžovateli však nelze přisvědčit v tom, že u tohoto poplatku je vyloučena regulatorní pravomoc obcí, neboť akceptuje toliko jeho fiskální funkci. Takovýto výklad je čistě formalistický a neodráží smysl a účel dané právní úpravy. Správce poplatku totiž při stanovení a vyměření poplatku může (ba dokonce musí) vycházet z konkrétních reálií, protože pouze tak naplní při stanovení a vyměření poplatku zásadu dobré správy. Pokud tedy s ohledem na fakticitu podoby a provozu výherních automatů (jakožto výherních hracích přístrojů) a interaktivních videoloterních terminálů (jakožto „jiných technických herních zařízení“) tyto považuje za přístroje fakticky totožné a při stanovení místního poplatku vychází ze znění zákona a dotčené obecně závazné vyhlášky, nelze proti jeho postupu nic namítat. Ve

skutečnosti totiž primárně nejde o to, zda může dojít k „vizuální záměně“ terminálů s hracími přístroji, nýbrž o regulaci stejného jevu obcemi (byť realizovanému poněkud odlišnými technickými prostředky), který tyto obce zpravidla a z velmi dobrých důvodů považují za negativní až nebezpečný.

pokračování

31Af 29/2013

-10-

Nejvyšší správní soud odmítá rovněž tvrzení stěžovatele, že odkaz na úmysl zákonodárce je dosti pochybný, protože jak uvedl i Ústavní soud ve shora uvedeném rozhodnutí, tak právě z něj vyplývá podřazení videoloterních terminálů pod posuzovaný pojem. Odkaz na úmysl zákonodárce v odůvodnění rozsudku krajského soudu nelze hodnotit negativně, protože mezi standardní metody výkladu práva patří také zdroje, příčiny či důvody vzniku právních norem (tzv. historický zákonodárce). Přijetí předmětné úpravy přitom zjevně reflektovalo diskuse a kritiky nad tehdejší faktickou dvojkolejností výběru poplatku za hrací přístroje (obce za hrací automaty vs. Ministerstvo financí ČR za videoloterní terminály) a nad faktickou nemožností regulace videoloterních terminálů obcemi. Uvedené okolnosti projednávání a schvalování zákona tedy ukazují, že zákonodárce jednoznačně zamýšlel postavit výherní hrací přístroje a videoloterní terminály na roveň. Jakkoliv tedy lze do určité míry souhlasit se stěžovatelem, že znění citovaného zákonného ustanovení není terminologicky nejpřesnější, vůle zákonodárce je z ní jasně patrná a nevzbuzuje výraznější interpretační pochybnosti.

Jak bylo zmíněno výše, nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom směru, že v případě vybírání posuzovaného místního poplatku má tento poplatek výlučně fiskální charakter, aniž by vyjadřoval i regulační pravomoc obcí. Je pravdou, že dotčená rozhodnutí Ústavního soudu (viz bod 24) řešila především otázku možnosti zákazu provozu interaktivních videoloterních terminálů obecně závaznou vyhláškou, to však nikterak nerozporuje, že i samotná poplatková povinnost má regulační charakter. Ačkoli lze přisvědčit stěžovateli, že u místních poplatků hrají fiskální otázky důležitou roli, jejich stanovením může docházet též k regulaci určitých aktivit.

Typickým příkladem je třeba poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst [srov. § 1 písm. f) zákona o místních poplatcích], jehož cílem je právě omezit frekvenci vjezdu motorových vozidel do určitých míst, pokud obec považuje za vhodné a nezbytné vjezd do těchto míst regulovat. To stejné platí o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení. Stanovením poplatku, který se i dle stěžovatele výší vymyká jiným místním poplatkům, se obec nejenom snaží získat příjmy do rozpočtu, ale nespornou funkcí tohoto poplatku je i snaha o regulaci těchto přístrojů, včetně možného snížení jejich počtu v dané obci. Normativní zakotvení daného poplatku totiž reflektuje negativní dopady spojené s provozem těchto přístrojů (především chorobné gamblerství) a v žádném případě ho nelze považovat pouze za zdroj obecních příjmů, protože - podobně jako poplatek za psa či poplatek za užívání veřejného prostranství - v sobě nese očekávání vynaložených příjmů obcí či strpění některých negativních jevů na území obce. Neboli, jak uvedl krajský soud ve svém odůvodnění, u poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj lze toto protiplnění spatřovat v toleranci zařízení sloužících k provozování loterií nebo jiných podobných her.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud též zdůrazňuje nezbytně silnou pozici samosprávy na poli regulace výherních hracích zařízení. Jak uvedl i Ústavní soud, „je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry.

31Af 29/2013

-11-

Svémi skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. (...) Ústavní soud má tak vážné pochybnosti o tom, zda by tato oblast jako celek neměla být legislativou svěřena do výkonu samosprávy obcí a zda tedy příčina nyní posuzovaného návrhu spíše netkví v samotné právní úpravě obsažené v loterijním zákoně.“ (srov. Pl. ÚS 56/10, publ. pod č. 293/2011 Sb. – N 151/62 SbNU 315). Jakékoli snížení možností místní samosprávy regulovat tuto oblast bez zřejmě zákonné opory nelze tedy akceptovat, protože by tak bylo zasahováno do práva obcí na samosprávu.

Za druhé je třeba posoudit, zda místnímu poplatku podléhá pouze provozovaný interaktivní videoloterní terminál nebo je pro vyměření poplatku rozhodné jeho povolení kompetentním orgánem (Ministerstvem financí).

Jak bylo citováno výše (bod 18), podle dotčeného ustanovení § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích platilo, že „poplatku ... podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí.“ Článek 2 vyhlášky č. 9/2010 stanoví, že „poplatku podléhá každý povolený výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“. Svým zněním tedy doslovně kopíruje druhou část první věty dotčeného ustanovení a nikterak proto nevybočuje z textu zákona.

Se stěžovatelem lze částečně souhlasit v tom, že znění citovaného ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích je do určité míry nejednoznačné, protože zatímco jeho první část hovoří o poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení [podobně srov. též ustanovení § 1 písm. g) stejného zákona]; dle druhé části podléhá tomuto poplatku každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení. Nejvyšší správní soud však připomíná, že zatímco pasáž „poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení“ je spíše jakýmsi označením daného poplatku, jeho faktický dopad upravuje druhá část, ve které se již hovoří o povoleném hracím přístroji. Zákonodárce takto presumoval, že v případě povolení hracího přístroje bude tento též umístěn a bude na něm hra provozována. Nekladl tedy důraz na fakt, zda je na něm ve skutečnosti daná hra provozována, nýbrž vyšel z logické domněnky, že tomu tak bude, což lze považovat za jasně vyjádřený úmysl zákonodárce.

Ostatně finanční zatížení některých aktivit bez ohledu na jejich faktické využívání není v právním řádu ojedinělé. Za příklad lze uvést povinnost vlastníka vozidla uzavřít pojistnou smlouvu o pojištění odpovědnosti dle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla dle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů (tzv. povinné ručení), kdy rozhodujícím kritériem je vlastnictví vozidla a nikoli fakt, zda je dané vozidlo skutečně provozováno. Z místních poplatků pak podobně poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních

odpadů musí platit též osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům [srov. § 10b písm. b) zákona o místních poplatcích] a není rozhodné, zda v daném místě nějaký odpad vyprodukuje či se vůbec v dané

pokračování

31Af 29/2013

-12-

nemovitosti zdržuje. Stejně tak může být místní poplatek za výherní hrací automat vybírán též za přístroj povolený a není nezbytné jeho faktické uvedení do provozu.

Tuto tezi potvrdil ve své judikatuře též Ústavní soud, který konstatoval, že každé ustanovení právního předpisu je nutno chápat v jeho celkovém smyslu, v kontextu s jinými ustanoveními příslušného právního předpisu i v souvislosti s celým právním řádem. Samo gramatické znění citovaného ustanovení ukazuje, že sazba poplatku nezávisí na faktickém provozu výherního hracího přístroje, tzn. že zde není prostor např. pro zohledňování otevírací doby příslušné provozovny, poruchovosti přístrojů a podobně, nýbrž že se jedná o poplatek paušální, který se hradí za určité časové období. (I. ÚS 249/99; publ. pod č. U 55/15 SbNU 309).

Pokud tedy citovaná vyhláška č. 9/2010 stanovila za rozhodnou skutečnost povolení daného automatu Ministerstvem financí, nepřekročila takto zákonné meze své normotvorby. Nejvyšší správní soud samozřejmě nikterak nerozporuje, že obec mohla stanovit i jinou rozhodnou skutečnost pro vznik této poplatkové povinnosti a některé obce takto ve svých vyhláškách navázaly vznik poplatkové povinnosti až na samotný provoz hracího přístroje či interaktivního loterního terminálu (viz například obecně závazné vyhlášky města Luhačovice, Dlouhá Loučka, Vodňany, Vyškov apod.). Obce jsou oprávněny zakotvit určitý poplatek v méně invazní míře oproti rozsahu předpokládaném v zákoně, ale naopak nemohou zákonné hranice překročit, protože takovýto postup by musel být brán za porušení zásady vázanosti zákonem. Pokud se však obecně závazná vyhláška přidržela doslovného znění ustanovení zákona o místních poplatcích, nelze její obsah nikterak právně zpochybňovat.

Navíc Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v dotčeném případě ztrácí tato stěžovatelova námitka smysl, protože ze správního spisu vyplývá, že všechna jeho Ministerstvem financí povolená a zpoplatněná zařízení byla též fakticky provozována (viz např. přípis nadepsaný „žádost o spolupráci“ ze dne 13. 7. 2010, kde stěžovatel zmiňuje nejistotu stran ohledně „jí provozovaných loterií a jiných podobných her“; resp. „vyjádření k výzvě k ohlášení poplatkové povinnosti“ ze dne 15. 12. 2010, kde stěžovatel uvedl, kde konkrétně jsou umístěny a provozovány předmětné hry). Proto lze tuto stěžovatelovu námitku pokládat za pouze „akademickou“, jež by i v případě odlišného posouzení Nejvyšším správním soudem neměla dopad na posuzovaný případ.

K námitkám stěžovatele, že byla v jeho případě prolomena v jeho neprospěch zásada in dubio pro mitius, Nejvyšší správní soud dodává, že tato zásada skutečně představuje jednu ze základních zásad správního (a potažmo celého veřejného) práva. Tento princip však nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli odlišnou interpretací právní normy podanou stěžovatelem měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Jak pravil Ústavní soud, „v právním státě je třeba tvorby právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout

víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality.“ (III. ÚS 783/06, publ. pod č. 210/2007) Uvedená víceznačnost však musí dosáhnout obecně přijatelné míry a musí jít o rovnocenný pokračování

31Af 29/2013

-13-

konkurenční výklad práva, ne pouze o výklad obtížně obhajitelný; v takové situaci aplikace zásady *in dubio pro mitius* nepřipadá v úvahu. A právě výklad předestřený stěžovatelem vychází z významně formalistických až technologických hledisek a naprosto nezohledňuje smysl a účel dotčených norem ani předchozí judikaturu. Proto ho nelze považovat za rovnocenný výklad s výkladem poskytnutým krajským soudem či správcem poplatku a Nejvyšší správní soud tak neshledal ani porušení zásady *in dubio pro mitius*.

Stejně tak v rozsudku ze dne 14. 6. 2013, č.j. 2 Afs 26/2013-34; dostupný na www.nssoud.cz; Nejvyšší správní soud konstatoval, že:

Vzhledem k tomu, že zavedení této nové kategorie zpoplatňovaných zařízení bylo výsledkem pozměňovacího návrhu Senátem v rámci projednávání zmiňovaného zákona, není možné zjistit bližší úmysly zákonodárce z důvodové zprávy. S ohledem na důvody prezentované předkladatelem pozměňovacího návrhu (k tomu viz například bod 14. nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/2102; tímto nálezem bylo konstatováno, že při projednávání zákona nebyla porušena legislativní pravidla) je však zřejmé, že kromě důvodů fiskálních byl motivem pro rozšíření dopadu místního poplatku i na naposledy zmíněná zařízení nárůst počtu interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „VLT“) na úkor „klasických“ výherních hracích přístrojů (dále jen „VHP“) a s tím spojená potřeba jejich regulace ze strany municipalit. Místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj a jiné technické herní zařízení ve smyslu § 10a zákona o místních poplatcích tedy vykazuje dvě hlavní funkce, a to nejen funkci fiskální (zajištění příjmu obci), ale zejména funkci regulační (omezení jevu, který obec na svém území přinejmenším nevítá).

Nejvyšší správní soud má tedy za to, že důvodem zavedení nové kategorie zařízení podléhající místnímu poplatku – jiná technická herní zařízení (dále jen „JTHZ“) nebyly vnitřní technické odlišnosti těchto zařízení, ve srovnání se stávajícími VHP, neboť ty jsou z pohledu účelu tohoto poplatku marginální. Důvodem byl zcela odlišný způsob sázení (zde celý proces není soustředěn do jediného místa), které se zcela vymyká stávajícímu pojetí VHP, při současné snaze podrobit tato zařízení regulaci ze strany municipalit. Přitom si však byl zákonodárce vědom rychlého technického vývoje v této oblasti, a proto zcela pochopitelně upřednostnil použití neurčitého právního pojmu, tedy obecnějšího pojmu před konkrétnějším, neboť všechna v budoucnu myslitelná technická herní zařízení tohoto typu by zákon stěží mohl kazuisticky vyjmenovat.

Vytykal-li stěžovatel krajskému soudu, že použitím historického a teleologického výkladu koriguje jazykový výklad zákona (pojmu jiné technické herní zařízení) způsobem pro stěžovatele nepříznivějším, což není v oblasti veřejného práva přípustné (porušení zásady *in dubio pro libertate*), ani zde mu nelze přisvědčit. Použitím zmiňovaných výkladových metod dospěl krajský soud principiálně ke

stejným závěrům jako zdejší soud, přičemž (jak bylo již výše uvedeno) šlo fakticky o nalezení konkrétního významu neurčitěho právního pojmu použitého zákonodárcem. V takovém případě již ze samotné podstaty nelze ustát na výkladu jazykovém a je nutno aplikovat další interpretační metody. Interpretaci předmětného pojmu podanou pokračování

31Af 29/2013

-14-

krajským soudem považuje zdejší soud (z důvodů výše uvedených) za přílehu. Aby vůbec mohlo dojít ke stěžovatelem tvrzenému pochybení, musel by tomuto výkladu být postaven rovnocenný konkurenční výklad práva, nikoliv pouze výklad obtížně obhajitelný; v takové situaci aplikace zásady in dubio pro mitius nepřipadá v úvahu. Právě výklad předestřený stěžovatelem vychází z významně formalistických až technických hledisek a naprosto nezohledňuje smysl a účel dotčených norem. Proto ho nelze považovat za rovnocenný výklad s výkladem poskytnutým krajským soudem a Nejvyšší správní soud tak neshledal ani porušení zásady in dubio pro mitius. Lze proto přijmout dílčí závěr, a sice, že interaktivní videoloterní terminál lze podřadit pod pojem jiné technické herní zařízení, užitý v ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích.

Poté, co byl vyložen pojem jiné technické herní zařízení, je nutné, ve shodě s námitkami kasační stížnosti, posoudit naplnění druhé podmínky pro vznik poplatkové povinnosti dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích, a sice zda je toto JTHZ Ministerstvem financí povoleno, respektive povolováno. Argumentace stěžovatele stojí na názoru, že Ministerstvo financí v současné době povoluje v režimu jakéhosi zbytkového zmocňovacího ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích pouze loterie a jiné hry, přičemž touto jinou hrou se v jeho případě rozumí hra MULTI LOTTO, kterou provozuje prostřednictvím Centrálního loterijního systému tvořeného centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a koncovými zařízeními (VLT); ty ovšem, dle jeho názoru, nelze s pojmem hry jako takové ztotožňovat.

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s názorem stěžovatele, že pojem loterie nebo jiná hra nelze zaměnit či ztotožňovat s pojmem interaktivní videoloterní terminál. Zatímco první sousloví představuje abstraktní a veskrze imateriální pojem, druhé má podobu ryze konkrétního, materiálního substrátu, pomocí něhož uživatel (hráč) tuto hru hraje. Na rozdíl od stěžovatele však zdejší soud vnímá ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích v celém jeho znění. Podle tohoto ustanovení ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny; použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona. Právě zákonodárcem použité sousloví všechny podmínky provozování, použité v souvislosti s povolováním, vede Nejvyšší správní soud k závěru, že tyto podmínky v sobě zahrnují nejen schválení všeobecného loterijního plánu, herních plánů, generálního návštěvního řádu platného pro všechna střediska či bezpečnostní směrnice, ale (v případě posuzovaného typu hry) právě i umístění konkrétních interaktivních videoloterních terminálů (VLT) v přesně specifikovaném počtu, na přesně uvedených konkrétních adresách. Povolení jiné hry, kam spadá i stěžovatelem provozovaná hra MULTI LOTTO (což stěžovatel nerozporuje), je tedy nutné vnímat jako nedílný celek, jehož integrální součástí jsou podmínky jejího provozování. Pokud se tedy provozovatel rozhodne tato koncová zařízení například přesunout do jiných provozoven či rozšířit jejich počet, přistoupí Ministerstvo financí k

doplnění původně vydaného povolení, ve smyslu úpravy jeho podmínek. Zda výrok takového povolení zní „povoluje“ nebo „schvaluje“, není podle názoru zdejšího soudu podstatné, neboť je třeba vycházet z materiální podstaty takového rozhodnutí, a tou je změna (eventuelně doplnění) již vydaného rozhodnutí na podkladě změny pokračování

31Af 29/2013

-15-

podstatných okolností u žadatele o povolení k provozování loterie nebo jiné hry. Lze si tudíž představit i situaci, kdy by stěžovatel požádal o rozšíření počtu VLT nebo o jejich přemístění, avšak Ministerstvo financí by jeho žádosti z určitých důvodů nevyhovělo a umístění těchto dalších VLT nebo jejich přemístění by dodatečně nepovolilo (neschválilo). Původní povolení je tedy fakticky vydáváno (i když § 50 odst. 3 zákona o loteriích tak explicitně neuvádí) cum clausula rebus sic standibus, tj. s výhradou změny poměrů, která v procesním právu nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté; zde je takový postup předvídan ustanovením § 101 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který se podle § 45 odst. 1 zákona o loteriích subsidiárně použije ve věcech loterií a jiných her. Lze jistě namítnout, že zákon o loteriích na zmiňovaný procesní postup neodkazuje (a to ani nepřímou) a jde tak nepochybně o deficit úpravy tohoto zákona, nicméně takový postup se nejen nepřiči podstatě povolování těchto specifických činností, ale stěžovatelem byl fakticky akceptován, neboť o změnu povolení ministerstvo dne 28. 12. 2009 požádal.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že VLT, jakožto koncová zařízení centrálního loterijního systému, podléhají povolení Ministerstva financí podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, a proto spadají pod pojem jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí. Podléhají tedy místnímu poplatku podle § 10a zákona o místních poplatcích.

Jelikož ani v tomto směru dikce § 10a zákona o místních poplatcích (ve spojení s § 50 odst. 3 zákona o loteriích) nevede, při použití klasických interpretačních metod k dvojímu výkladu, z nichž by jeden bylo možno z hlediska stěžovatele označit za příznivější, zásada in dubio pro libertatem, na jejíž dodržení stěžovatel naléhal, nedostala prostor pro svou aplikaci. To, že stěžovatel svou procesní obranu proti platebnímu výměru a rozhodnutí žalovaného založil na takové interpretaci § 10a zákona o místních poplatcích, aby mu její aplikace byla ku prospěchu, nesvědčí samo o sobě o existenci dvojího (vícerého) možného výkladu této právní normy.“

Krajský soud ve svém rozsudku sp. zn. 30 Af 31/2011 dále uvedl, že „přistoupil k tak rozsáhlé citaci z odůvodnění shora označených rozsudků Nejvyššího správního soudu právě proto, že v nich jsou obsaženy odpovědi na všechny argumenty či tvrzení žalobkyně obsažené v rámci žalobních námitek, kterými se buď snažila zpochybnit výklad pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“ učiněný správními orgány v napadených rozhodnutích nebo na základě nichž sama výklad tohoto pojmu činila. Krajský soud si je vědom toho, že ne všechny argumenty správních orgánů vyslovené jimi v odůvodnění přezkoumávaných rozhodnutí zcela přesně vystihují a kopírují shora citované argumenty, kterými Nejvyšší správní soud své závěry podpořil. Tuto skutečnost však nepovažuje za relevantní, protože není způsobila přivodit nezákonnost žalobou

napadených rozhodnutí. Případné názorové odchylky mezi argumentací správních orgánů a argumentací Nejvyššího správního soudu nemohou nic změnit na jejich shodném závěru, totiž že interaktivní videoloterní terminál představuje „jiné technické zařízení“ ve smyslu § 10a zákona o místních poplatcích, ve znění po změně pokračování

31Af 29/2013

-16-

provedené zákonem č. 183/2010 Sb., a že zpoplatnění proto podléhá každý koncový terminál, nejen centrální loterní jednotka. Krajský soud nemá nejmenšího důvodu se s tímto závěrem neztotožnit. Znovu tedy opakuje, že na podrobně rozvedené závěry Nejvyššího správního soudu plně odkazuje, protože by pouze jinými slovy říkal totéž.“

Dále krajský soud ve svém rozsudku sp. zn. 30Af 31/2011 uvedl, že „žalobkyně dále bez bližší konkretizace namítala, že obecně závazná vyhláška o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí, na jejímž základě bylo o poplatku rozhodnuto, je neurčitá a nesrozumitelná, a též to, že tato vyhláška „upravuje některé záležitosti odlišně od zákona“. Uvedla, že obecně závazná vyhláška nemůže vyžadovat místní poplatek za jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí dle jiného právního předpisu, neboť pro tento poplatek chybí zákonný podklad. Bez ohledu na vysokou míru obecnosti této žalobní námítky krajský soud uvádí, že uvedená obecně závazná vyhláška z důvodů uvedených v bodě V. B. tohoto rozsudku svůj zákonný podklad v zákoně o místních poplatcích měla, byla vydána v souladu s jeho § 14 k regulaci místních poplatků dle § 1 písm. g) a § 10a citovaného zákona. Názoru žalobkyně tedy přitakat nemohl. Dle § 12 odst. 1 zákona o obcích musí být obecně závazná vyhláška obce vyhlášena, což je podmínkou její platnosti. Vyhlášení se provede tak, že se obecně závazná vyhláška obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení obecně závazné vyhlášky obce je první den jejího vyvěšení na úřední desce. Dle odst. 2 pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Za nepřipadný považoval krajský soud rovněž odkaz žalobkyně na shora uvedený metodický pokyn Ministerstva financí týkající se vyměřování správních poplatků z provozování loterií a jiných podobných her povolovaných dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, neboť předmětem soudního přezkumu v dané věci nebyla problematika správních poplatků z provozování loterií a jiných podobných her. Ve shodě se shora citovanými závěry Nejvyššího správního soudu navíc opakuje, že pro jeho rozhodování nebyly závazné jakékoli metodiky či stanoviska Ministerstva financí, nýbrž toliko text zákona, jak pro něj vyplývá z čl. 95 odst. 1 Ústavy.“

Dále krajský soud uvádí, že shora vyslovené názory a závěry, které jsou příléhavé i na projednávanou věc, potvrdil svým zamítavým rozsudkem i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 29. 4. 2014, čj. 5 Afs 93/2013-34), v němž uvedl, že „stěžovatel tedy nemá pravdu, pokud gramatickým výkladem dochází k závěru, že Ministerstvem financí „schválené“ interaktivní videoloterní terminály nepodléhají poplatkové povinnosti dle zákona o místních poplatcích. Výkladem logickým a teleologickým totiž nelze než dospět k závěru, že povinnost platit místní poplatek se vztahuje ke každé koncové jednotce; opačný výklad by nesledoval účel dané právní

úpravy..... Stěžovatelův argument, že výklad teleologický a historický by měl být chápán pouze jako pomocný, z uvedených důvodů neobstojí, stejně jako námitka, že tímto výkladem je účelově zasaženo do vlastnického práva jednotlivce. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že, interaktivní videoloterní terminály jakožto pokračování

31Af 29/2013

-17-

koncová zařízení centrálního loterního systému, podléhají povolení Ministerstva financí podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, a proto spadají pod pojem JTHZ povolená Ministerstvem financí. Podléhají tedy místnímu poplatku podle § 10a zákona o místních poplatcích. Jelikož ani v tomto směru dikce § 10a zákona o místních poplatcích (ve spojení s § 50 odst. 3 zákona o loteriích) nevede při použití klasických interpretačních metod k dvojímu výkladu, z nichž by jeden bylo možno z hlediska stěžovatele označit za příznivější, zásada *in dubio pro libertate*, na jejíž dodržení stěžovatel naléhal, nedostala prostor pro svou aplikaci. K těmto opakovaným námitkám spočívajícím v prolomení výše zmiňované zásady Nejvyšší správní soud dodává, že tato zásada *in dubio pro libertate* skutečně představuje jednu ze základních zásad správního (a potažmo celého veřejného) práva. Tento princip však nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli odlišnou interpretaci právní normy podanou stěžovatelem měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad..... Uvedená víceznačnost však musí přesáhnout obecně přijatelnou míru a musí jít o rovnocenný konkurenční výklad práva, ne pouze o výklad obtížně obhajitelný; v takové situaci aplikace zásady *in dubio mitius* nepřipadá v úvahu. A právě výklad předestřený stěžovatelem vychází z významně formalistických až technologických hledisek a naprosto nezohledňuje smysl a účel dotčených norem ani předchozí judikaturu. Proto ho nelze považovat za rovnocenný s výkladem poskytnutým krajským soudem či správcem poplatku, resp. žalovaným. Stěžovatel také shledává nepřiléhavou argumentaci krajského soudu nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, a to z toho důvodu, že se předmětný nález netýká otázky zpoplatnění, nýbrž otázky veřejného pořádku a možnosti obce stanovit obecně závaznou vyhláškou místa, na nichž lze koncová zařízení provozovat. Stěžovateli také není zřejmé, jaké závěry soud z nálezu dovozuje. Zde je třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud k uvedené námitce z napadeného rozsudku zjistil, že krajský soud nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ve svém rozhodnutí neargumentoval, a daná námitka tak není namístě. Předmětný nález přitom stěžovatel zmiňoval v žalobě, kdy správním orgánům vytýkal obdobná pochybení jako nyní krajskému soudu, resp. s odkazem na předmětný nález argumentoval, že koncové interaktivní videoloterní terminály „postrádají vlastnost kompaktnosti“. Jak již však bylo uvedeno, samotnou problematikou zpoplatnění VLT se krajský soud zabýval řádně a v souladu s ustálenou judikaturou. Stěžovatel v kasační stížnosti také nesouhlasí se závěrem krajského soudu ohledně otázky, zda je vyhláška č. 3/2010 v souladu se zákonem. V žalobě stěžovatel namítal, že obecně závazná vyhláška nemůže vyžadovat místní poplatek za JTHZ povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu, neboť pro tento poplatek chybí zákonný podklad, resp. že dané obecně závazné vyhlášky jsou nesrozumitelné, a to zejména proto, že poplatková povinnost je podle § 10a zákona o místních poplatcích odvislá od skutečného provozování přístroje, nikoliv jen od vydání povolení Ministerstvem financí. Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud krajský soud k této námitce uvedl, že poplatek podle § 10a zákona o místních poplatcích podléhá každý povolený, a nikoli nutně provozovaný hrací přístroj, postupoval v souladu s ustálenou

judikaturou správních soudů, na kterou ve svém rozsudku také odkázal. Nejvyšší správní soud shrnuje, že otázka, zda stěžovateli vznikl vratitelný přeplatek ve smyslu § 154 daňového řádu, který mu měl být dle jeho přesvědčení správcem daně vrácen v souladu s § 155 daňového řádu, je závislá na existenci poplatkové povinnosti.

pokračování

31Af 29/2013

-18-

Přeplatek je částka, o kterou úhrn plateb a vratek na kreditní straně osobního daňového účtu převyšuje úhrn předpisů a odpisů na debetní straně daňového účtu. Při rozhodování o vrácení přeplatku na dani v souladu s § 155 daňového řádu správní orgán postupuje následujícím způsobem. Nejprve zkoumá, zda vůbec nějaký přeplatek daňovému subjektu vznikl a zdali jej na některé z daní eviduje. Zjistí-li, že tomu tak je, zkoumá další podmínky pro zacházení s tímto přeplatkem. Dále posuzuje, zda neeviduje on sám nebo některý z jiných správců daně nedoplatek téhož daňového subjektu. Až v situaci, kdy tomu tak není, je oprávněn vratitelný přeplatek vydat, vrátit. Pokud však dospěje k závěru, že žádný přeplatek neeviduje, žádost o vrácení přeplatku zamítne (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 1 Afs 101/2008 – 60). V rámci přezkumu takového rozhodnutí se správní soud zabývá tím, zda správní orgány při posuzování vrácení přeplatku na dani postupovaly podle výše uvedených kritérií. To, zda stěžovatel na poplatcích zaplatil více, než kolik činila jeho zákonná povinnost, a vznikl mu tedy přeplatek, závisí vždy na hmotněprávním posouzení věci.“

Se shora vyslovenými názory se krajský soud ztotožňuje a závěr správce poplatku a potažmo žalovaného o zamítnutí žádosti žalobce o vrácení přeplatku tak považuje za zákonný.

Ze všech shora uvedených důvodů musel krajský soud žalobu jako nedůvodnou ve smyslu ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 s.ř.s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Ze spisu nevyplývalo, že by žalovanému v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly.

P o u č e n í :

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.

pokračování

31Af 29/2013

-19-

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.

V Hradci Králové dne 20. června 2014

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu