



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce: **multigate a. s.**, se sídlem Olomouc, Riegrova 373/6, zastoupeného JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem se sídlem Olomouc, Wellnerova 1322/3C, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské nám. 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2012, č. j. MMB/0123778/2012,

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 10. 4. 2012, č. j. MMB/0123778/2012, a rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Líšeň ze dne 14. 12. 2011, č. VHP/47/11, č. j. MCLISEN12360/2011/2500/Mikš., sp. zn. S-MCLISEN11790/2011, **se ruší a věc se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 712 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. Tomáše Vymazala do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## **O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení věci**

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný k odvolání žalobce změnil platební výměr Úřadu městské části Brno-Líšeň (dále též „správce poplatku“) ze dne 14. 12. 2011, č. VHP/47/11, č. j. MCLISEN12360/2011/2500/Mikš., sp. zn. S-MCLISEN11790/2011. Tímto platebním výměrem správce poplatku za období 1. 1. 2009 – 30. 6. 2010, vyměřil žalobci za 12 ks zařízení povolených Ministerstvem financí na území městské části (na adresách U Skútra, Molákova 2510, a Casino ABBAS, Podruhova 2689/3) místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, a to dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném pro předmětné poplatkové období (dále jen „zákon o místních poplatcích“), zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 17/1998, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj (dále též „vyhláška č. 17/1998“), a to v celkové výši 286 464 Kč.

[2] Rozhodnutím o odvolání žalovaný ve výroku změnil znění zákona o místních poplatcích a slova „*ve znění pozdějších předpisů*“ nahradil slovy „*ve znění platném do 15. 6. 2010*“. Ve zbytku odvolání zamítl.

[3] V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že se ztotožnil s názorem správce poplatku, že s ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 spadají všechna elektronicky nebo elektronickomechanicky řízená herní zařízení nebo podobná zařízení pod pojem „výherní hrací přístroj“ v širším smyslu dle § 2 písm. e) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném pro předmětné poplatkové období (dále též „zákon o loteriích“). Z tohoto podléhala zařízení žalobce místnímu poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj od jeho zavedení do zákona o místních poplatcích od 1. 1. 1998. Na území statutárního města Brna byl v předmětném poplatkovém období místní poplatek stanoven vyhláškou č. 17/1998.

[4] Před 1. 7. 2010 obce tento místní poplatek nevybíraly, neboť byly nuceny akceptovat nesprávné tvrzení provozovatelů podpořené stanoviskem Ministerstva financí, že videoloterní terminály nejsou výherními hracími přístroji, ale specifickými zařízeními zcela jiného charakteru. Daňový řád umožňuje vyměřit místní poplatky ve lhůtě tří let od jejich splatnosti. V tomto rozsahu bylo možné vyměřit místní poplatek i zpětně. Nejedná se tak o nepřipustnou retroaktivitu ani o porušení právní jistoty. Možnost změny výkladu právního předpisu a dlouhodobé správní praxe ostatně připouští i Ústavní soud. V otázce zpoplatňování zařízení naplňujících širší definici výherního hracího přístroje došlo ke změně relevantních společenských okolností (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 520/06). Tato změna je dána novým pohledem na charakter videoloterních terminálů, jak plyne z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Postup správce poplatku přitom směřuje k ochraně ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu.

[5] Situace dlouhodobě přinášela užitek pouze provozovatelům. Naopak obce nemohly nijak zasahovat do umísťování videoloterních terminálů ani je nemohly zpoplatňovat. To vše pouze v důsledku nesprávného výkladu zákona o loteriích. Stejná logika, jakou Ústavní soud

použil v otázce regulace videoloterních terminálů, může být použita i v otázce jejich zpoplatnění. Citovaný nálezh omezil použití užší definice výhradně pro potřeby povolování výherních hracích přístrojů. Mezi je v tomto ohledu tříletá lhůta stanovená daňového řádu.

[6] Za oprávněnou shledal námitku žalobce ohledně nesprávného znění hmotněprávního předpisu, a proto v tomto směru opravil výrok rozhodnutí správce poplatku.

## II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[7] Žalobce v první řadě souhrnně namítl, že se žalovaný nesprávně vypořádal s odvoláním žalobce, dostatečně se nezabýval odvolacími důvody a nesprávně interpretoval příslušné právní předpisy. Správní orgány tak zejména porušily § 10a a § 11 zákona o místních poplatcích, § 50 odst. 3 zákona o loteriích a § 98, § 102, § 114 odst. 1, 2 a 4 a § 116 odst. 2 daňového řádu.

[8] Konkrétně žalobce vyjádřil nesouhlas se zpoplatněním videoloterních terminálů jako výherních hracích přístrojů dle § 10a zákona o místních poplatcích. Správní orgány zcela účelově interpretovaly nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a shledaly, že pojem výherní hrací přístroj použitý v § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích má být vykládán ve smyslu definice obsažené v § 2 písm. e) zákona o loteriích. S tím nelze souhlasit, závěry obsažené v nálezu nejsou použitelné pro problematiku místních poplatků. Novelou provedenou zákonem č. 183/2010 Sb. (kterou byl do zákona zaveden pojem „jiné technické herní zařízení“) chtěl zákonodárce změnit dosavadní právní úpravu a umožnit zpoplatnění doposud neupravených zařízení. To vyplývá i z projevu předkladatele této změny v zákoně při jednání v Poslanecké sněmovně.

[9] S ohledem na zásadu *in dubio pro libertate* by měl být pojem „výherní hrací přístroj“ při vyměřování místních poplatků použit ve svém užším smyslu dle § 17 odst. 1 zákona o loteriích (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 2 Afs 178/2005-64). V opačném případě by nebylo důvodu do zákona zavést pojem „jiné technické herní zařízení“ povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“. I sám žalovaný připustil možnost dvojího výkladu.

[10] Zákonnou definici výherního hracího přístroje nalezneme v § 17 a úpravu potřebného povolení v § 18 zákona o loteriích. Dle § 10a zákona o místních poplatcích podléhá poplatku každý povolený hrací přístroj. Zákon o loteriích 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 pak Ministerstvo financí může 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 jakéhokoliv technického zařízení. Ministerstvem financí je povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry, která je v daném případě provozována prostřednictvím centrálního loterního systému; koncová zařízení (jejich umístění a provozování) ministerstvo pouze schvaluje. Videoloterní terminály nesplňují definici výherního hracího přístroje dle § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Povolení k provozování jiného herního zařízení než je výherní hrací přístroj ve smyslu § 17 odst. 1 tedy zákon o loteriích neupravuje. I z konkrétních povolení vydaných žalobci vyplývá, že

Ministerstvo financí povoluje pouze provozování loterií nebo jiných podobných her, nikoliv provozování konkrétních koncových zařízení.

[11] Žalobce dále poukázal na porušení právní jistoty a zásady ochrany nabytých práv. Dle dřívější praxe videoloterní terminály pod pojem výherní hrací přístroj nespádaly. Správní orgány nikdy místní poplatek za videoloterní terminály nevyžadovaly, ani nevyzývaly k ohlášení předmětných zařízení. Zpětné zpoplatnění jde proti pravidlům logiky, záměru zákonodárce a právní doktríně. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 nepředstavuje závažnou změnu okolností, která by mohla odůvodňovat změnu správní praxe. Ta je nadto možná pouze do budoucna, nikoliv zpětně. K tomu blíže nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS.

[12] Žalobce brojil též proti nesprávnosti postupu správce poplatku. Platební výměr postrádal správné označení právních předpisů, podle kterých bylo rozhodováno - zákona o místních poplatcích a vyhlášky č. 17/1998.

[13] Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, zda byl místní poplatek uhrazen řádně a včas, a z jakých důkazů správce poplatku vycházel. Správce poplatku se řádně nevypořádal s argumenty uvedenými v reakci na výzvu ze dne 7. 11. 2011, neobjasnil, z jakého důvodu jsou interaktivní videoloterní terminály považovány za povolený výherní hrací přístroj.

[14] Žalovaný platební výměr nepřezkoumával co do vad nicotnosti, ačkoli by měl tyto důvody přezkoumávat z moci úřední.

[15] Žalobce se též ohradil proti vyměření poplatku za období od 16. 6. 2010 do 30. 6. 2010, v němž již zákon o místních poplatcích upravoval místní poplatek za „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“. Pod tento pojem spadalo i zařízení zpoplatněné jako výherní hrací přístroj.

[16] S ohledem na shora uvedené a na to, že vady platebního výměru jsou natolik závažného charakteru, žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správce poplatku, prohlásil za nicotná, eventuálně, aby tato rozhodnutí zrušil.

### III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[17] Ve vyjádření k žalobě žalovaný zejména odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Setrval na názoru, že zařízení žalobce lze podřadit pod pojem výherní hrací přístroj, a proto v období do 15. 6. 2010 podléhala místnímu poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj. Lze souhlasit se žalobcem, že ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 byla novelizace zákona o místních poplatcích zbytečná, nicméně k této novelizaci došlo ještě před vydáním tohoto nálezu. Pro posouzení charakteru zařízení jako výherních hracích přístrojů ve smyslu § 2 písm. e) zákona o loteriích nemá vliv, že koncová zařízení centrálního loterního systému nejsou Ministerstvem financí povolována, nýbrž je jen schvalováno jejich umístění. Vzhledem k podřazení videoloterních terminálů pod pojem

výherní hrací přístroj ve smyslu § 2 písm. e) zákona o loteriích, použití zásady *in dubio pro libertate* nebylo na místě.

[18] Možnost změny výkladu právního předpisu a dlouhodobé správní praxe připouští i Ústavní soud. V otázce zpoplatňování zařízení naplňujících širší definici výherního hracího přístroje došlo ke změně relevantních společenských okolností, jak je předpokládá například nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 520/06. Změna společenských okolností je zde dána novým pohledem na charakter videoloterních terminálů vyplývajícím z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

[19] K procesním námitkám žalovaný uvedl, že se řádně zabýval veškerými odvolacími námitkami. Případnou nicotnost zkoumá odvolací orgán rozhodnutí vždy, není však povinen to ve svém rozhodnutí explicitně uvádět. Poplatek byl vyměřen na základě vyhlášky č. 17/1998, která byla účinná do 30. 6. 2010, tudíž zde nebyl žádný rozpor s právními předpisy.

[20] S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

[21] Žalovaný současně navrhl spojení předmětné věci s žalobou vedenou zdejším soudem pod sp. zn. 29 Af 1/2012. Soud však, vzhledem ke skutkovým a procesním odlišnostem, naplnění podmínek pro spojení věcí dle § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) neshledal.

#### IV. Replika žalobce k vyjádření žalovaného

[22] V replice žalobce uvedl, že i z vyjádření žalovaného je zřejmé, že zde proti sobě stojí dva výklady právní normy, a je tedy třeba v souladu s ústavněprávními zásadami vybrat ten výklad, který je příznivější pro daňového poplatníka. Pro zpoplatnění zařízení je nutné, aby bylo povoleno, nepovolené přístroje nelze zpoplatnit. Žalovaný svým rozhodováním nepřipustně zpětně zpoplatňuje zařízení žalobce, a porušuje tak práva nabytá žalobcem.

[23] Platební výměr musí být řádně odůvodněn. Mění-li se zákon o místních poplatcích, je nutno změnit rovněž vyhlášku. Jestliže předmětné ustanovení v zákoně neexistuje, resp. je změněno, nelze místní poplatek v tomto období vybírat.

#### V. Právní hodnocení soudu

[24] Soud, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správce poplatku včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.

[25] V daném případě se stala předmětem sporu zejména skutečnost, zda koncová zařízení centrálních loterních systémů (tedy interaktivní videoloterní terminály), podléhala v předmětném poplatkovém období, tedy v období od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010, místnímu poplatku.

[26] Pro věc je podstatná následující právní úprava.

[27] Podle § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích, ve znění účinném do 15. 6. 2010, mohly obce vybírat *poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj*. Tento poplatek byl konkretizován v § 10a téhož zákona:

*§ 10a*

*(1) Poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj podléhá každý povolený hrací přístroj.<sup>15)</sup> Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku.*

*(2) Poplatek za výherní hrací přístroj platí jeho provozovatel.*

*(3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5000 Kč.*

[28] Po novele provedené zákonem č. 183/2010 Sb. zákon o místních poplatcích (ve znění účinném od 16. 6. 2010 do 13. 10. 2011) v § 1 písm. g) stanovil, že obce mohou vybírat *poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu<sup>15)</sup>*. Konkretizující § 10a pak zněl takto:

*§ 10a*

*(1) 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.*

*(2) Poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel.*

*(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.*

[29] Poznámka pod čarou 15) přitom po celou dobu zněla: *Zákon ČNR č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb.*

[30] Pokud jde o další legislativní vývoj v dané problematice, zákon 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, přinesl mj. novelu zákona o loteriích a zákona o místních poplatcích. Cílem uvedené novely bylo postavit najisto úpravu týkající se provozování a zpoplatňování loterií a jiných podobných her prostřednictvím centrálního loterního systému s koncovými interaktivními videoloterními terminály. Novela upravila znění zákona o místních poplatcích (s účinností od 14. 10. 2011 do 31. 12. 2011) tak, že z § 1 písm. g) a § 10a výslovně a jednoznačně vyplývalo, že poplatku podléhá každý povolený koncový interaktivní videoloterní terminál. Tím byl nepřímě potvrzen záměr zákonodárce zpoplatnit takový systém provozování loterií a jiných podobných her v souvislosti s přijetím zákona č. 183/2010 Sb., kterým byly do zákona o místních poplatcích vloženy pasáže týkající se „jiných technických herních zařízení“.

[31] Co se týče zákona o loteriích (ve znění účinném po celé předmětné poplatkové období), ten v § 2 písm. e) stanovil, že loteriemi a jinými podobnými hrami jsou též *sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen „výherní hrací přístroje“)*. V § 17 odst. 1 však tentýž zákon současně uváděl, že *výherním hracím přístrojem se rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče*.

[32] Teprve novela provedená zákonem č. 300/2011 Sb. přinesla (s účinností od 1. 1. 2012) legislativní vymezení centrálního loterního systému, prostřednictvím kterého lze provozovat sázkové hry. Nově tak bylo v ustanovení § 2 písm. l) zákona o loteriích stanoveno, že funkčně nedělitelným technickým zařízením centrálního loterního systému je *elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „interaktivní videoloterní terminál“)*. *Centrální řídicí jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na interaktivním videoloterním terminálu, provádí správu vkladů vložených sázejícími a provádí veškerou administraci spojenou s průběhem hry. Centrální řídicí jednotka se musí vždy nacházet na státním území České republiky. Interaktivní videoloterní terminál je obsluhován přímo sázejícím a slouží pouze jako zobrazovací jednotka centrálního loterního systému*.

[33] Zde je nutno v první řadě uvést, že správní orgány neaplikovaly právní předpisy zpětně (retroaktivně). Zákon o místních poplatcích použily ve znění účinném pro předmětné poplatkové období. Pouze retrospektivním způsobem změnily výklad jeho ustanovení.

[34] Současně má ovšem soud za to, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ve věci „*Obecně závazná vyhláška města Chrastavy*“, publ. pod č. 202/2011 Sb. (N 110/61 SbNU 625; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), neplyne, že by se užší definice výherního hracího přístroje (§ 17 zákona o loteriích) použila pouze pro účely umístování těchto herních zařízení, zatímco širší definice výherního hracího přístroje [§ 2 písm. e) zákona o loteriích] by se aplikovala ve všech ostatních případech. Ústavní soud se pohyboval čistě na půdorysu zákona o loteriích, a to pouze ve vztahu k věci jím projednávané, tedy k otázce možnosti obcí regulovat umístování videoloterních terminálů.

[35] Uvedené je patrné např. z odst. 40. tohoto nálezu, v němž Ústavní soud uvedl, že „*zatímco úzká definice obsažená v § 17 odst. 1 loterijního zákona je použitelná toliko v rámci ustanovení obsažených v části druhé loterijního zákona označené rubrikou ‚Výherní hrací přístroje‘, širší vymezení výherních hracích přístrojů podle § 2 písm. e) loterijního zákona je aplikovatelné v kontextu oněch obecných a společných částí loterijního zákona, tj. části první označené ‚Úvodní ustanovení‘ a části šesté nadepsané ‚Ustanovení společná, přechodná a závěrečná‘.*“

[36] Vycházely-li tedy správní orgány z tohoto nálezu bez dalšího i v otázce zpoplatnění videoloterních terminálů, jeví se takový postup být zkratkovitý až účelový.

[37] Jak uvedeno výše, ve věci řešené Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 29/10 šlo o regulaci umístování videoloterních terminálů – obce hájily své právo na samosprávu (konkrétně právo mít vliv na to, zda a popř. kde na svém území budou mít tyto terminály umístěny), provozovatelům šlo o jejich právo na podnikání. Orgánem s rozhodovací pravomocí přitom bylo Ministerstvo financí. Provozovatelé a obce tak v daném sporu byly v zásadě v rovném postavení.

[38] Pokud však jde o výběr místních poplatků, tak nelze, i přes jejich určitou regulační funkci (tedy též odraz práva na samosprávu), popřít, že obce se zde vůči provozovatelům nalézají ve vrchnostenském postavení, neboť rozhodují o platebních povinnostech provozovatelů.

[39] Zákon o místních poplatcích, ve znění účinném pro předmětné poplatkové období, odkazoval pro účely výběru místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj obecně na zákon o loteriích. Jak ovšem shledal již Ústavní soud v citovaném nálezu, tento zákon obsahoval dvě definice výherního hracího přístroje – širší [§ 2 písm. e) zákona o loteriích (Úvodní ustanovení)] a užší [§ 17 (Část druhá Výherní hrací přístroje)].

[40] V takovém případě bylo nutno pro účely výběru místního poplatku aplikovat definici užší, a to v souladu se zásadou *in dubio mitius*. Ústavní soud k tomu např. v nálezu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 [N 145/31 SbNU 291], uvedl, že „za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno - čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy). Z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní podle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při *de facto* odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny podle čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případě pochybností jsou povinny postupovat mírněji (*in dubio mitius*).“

[41] Obdobně např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS (shodně též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, ve věci „Komerční banka, a. s.“, publ. pod č. 1778/2009 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), plyne, že při posuzování věci je nutno „dbát některých základních principů daňového práva (a veřejného práva obecně), které jsou v daných souvislostech relevantní, zejména principu legální licence a enumerativnosti státních pretenzí, principu právní jistoty a principu předvídatelnosti právní regulace, z nichž plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu a zásada, že v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo ‚mezery v zákoně‘ umožňujete vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti; v opačném případě by se jednalo o nepřipustnou libovůli zákonodárce).“

[42] Avšak i kdyby zde výše zmíněné definiční alternativy neexistovaly, a nálezem Ústavního soudu by došlo k vyjasnění výkladu pojmu výherní hrací přístroj též pro účely místního poplatku, mohl by správce poplatku tento výklad, odlišný od jeho výkladu a postupu



dřívějšího (a mírnějšího vůči poplatníkům), aplikovat pouze do budoucna, tedy ve vztahu k ještě neuběhnuvším poplatkovým obdobím. Jak totiž plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, ve věci „*L'ORÉAL Česká republika s. r. o.*“ (publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS), „[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“ Obdobně viz též např. odstavce 9. až 11. nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06 [N 18/48 SbNU 195].

[43] Dle tvrzení žalobce správní orgány místní poplatek za videoloterní terminály jako výherní hrací přístroje nikdy nevyžadovaly, nevyžývaly k ohlášení předmětných zařízení ani místní poplatek nevyměřovaly. Tomuto tvrzení dal v zásadě za pravdu též žalovaný, který uvedl, že vzhledem k výkladu zastávanému Ministerstvem financí obce nemohly videoloterní terminály zpoplatňovat ani regulovat jejich umístění. Z toho ovšem plyne jednoznačný závěr ohledně správní praxe týkající se zpoplatňování videoloterních terminálů, tedy že tyto nebyly zpoplatňovány dle zákona o místních poplatcích.

[44] Zvrat v jejich zpoplatňování přinesl až zákon č. 183/2010 Sb., který s účinností od 16. 6. 2010 zavedl do zákona o místních poplatcích pojem „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“ (JTHZ). K předmětné novelizaci zákona o místních poplatcích nebyla vypracována důvodová zpráva, nicméně ze stenozáznamu pořízeného dne 23. 4. 2010, ze třetího dne 18. schůze Senátu Parlamentu České republiky k senátnímu tisku č. 259 (sedmé funkční období 2008 – 2010, [www.senat.cz](http://www.senat.cz)), vyplývá, nejen jakým způsobem senátor Jaroslav Kubera seznámil Senát se svým pozměňovacím návrhem k novele zákona o podpoře sportu, a jaké důvody k přijetí pozměňovacího návrhu vedly, ale zejména to, že i dle zákonodárce nešlo doposud videoloterní terminály zpoplatňovat místním poplatkem: „[...] K vlastnímu návrhu. Neříká nic jiného, než vyrovnává situaci na trhu hracích zařízení, kdy v současné době obce dostávají poplatek pouze z tzv. hracích automatů - řekněme jim jednorucí bandité, to jsou normální přístroje a proti nim stojí videoterminály, kde obce mají minimální vliv, nemohou to omezovat, protože licence dodává ministerstvo financí. Obce, které se pokoušely zabránit hazardu vyhláškami, zabránily normálním automatům a na videoterminály to nemělo vliv. Tento zákon dává videoterminály na stejnou úroveň, jako jsou klasické hrací automaty, a to tak, že dokonce předjímá i tzv. triplexy, které se chystají. To jsou další moderní přístroje, kdy se využije toho, že v zákonu to není řešeno, tak se vymyslí další nový přístroj, který není zákonem pokrytý. Na státní rozpočet to nemá žádný vliv, jen to o něco vylepší příjmy obcí a budou mít možnost podporovat neziskové organizace, případně mladé sportovce. [...]“

[45] Obdobně tento senátor předmětný pozměňovací návrh obhajoval v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, jak vyplývá ze stenoprotokolu ze 79. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 18. 5. 2010, ke sněmovnímu tisku č. 756 (páté období, 2006 – 2010, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)): „[...] Tento zákon nedělá nic jiného, než že sjednocuje poplatek u normálních hracích automatů s poplatkem u videoterminálů bez ohledu na to, že na videoterminály dává licenci Ministerstvo financí. Nic jiného v tom zákoně není. Peníze jdou přímo do obcí a jdou přímo do obcí, kde jsou také problémy s automaty a videoterminály. [...]“

*Takže já vás prosím o podporu tohoto zákona, který nic neriskuje. Pokud někdo má nějaké právní rozbor, my jsme tam ošetřili i všechny další triplexy, kvartlexy a další automaty, které v budoucnu přijdou, o kterých teď ještě ani nevíme, co technici vymyslí. Takže ony všechny jsou tam pokryté a není to nic jiného, než jestli se platí 5 tisíc u automatu normálního, tak se bude platit 5 tisíc u videoterminálu. Nic jiného tento zákon neobsahuje. [...]"*

[46] Z výše citovaného odůvodnění senátora Kubery jednoznačně vyplývá úmysl zákonodárce alespoň částečně reagovat na aktuální situaci a sjednotit praxi u výherních hracích přístrojů a u jiných obdobných herních zařízení tak, aby nedocházelo technologickým vývojem k obcházení zákona, a tedy aby se za každý „videoterminál“ platilo stejně jako za každý „automat“.

[47] K uvedenému lze dodat, že Nejvyšší správní soud v recentní judikatuře akceptuje odlišnosti mezi výherními hracími přístroji a videoloterními terminály. Např. v rozsudku ze dne 14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 29/2013-34, ve věci „*multigate a. s.*“, uvedl, že „z hlediska technického (míněno vnitřního technického uspořádání) budou mezi VHP a JTHZ existovat rozdíly. Pokud by však tato zařízení musela fungovat na principu VHP i z pohledu průběhu sázkového procesu (což ovšem z žádného ustanovení zákona dovodit nelze), byla by VLT pouze jakýmsi ‚moderním typem‘ VHP. Pak se ovšem nutně nabízí otázka, proč by zákonodárce tuto novou kategorii přístrojů vůbec zaváděl a samostatně ji zpoplatňoval (postačilo by případně novelizovat definici VHP uvedenou v § 17 odst. 1 zákona o loteriích). [...] Nejvyšší správní soud má tedy za to, že důvodem zavedení nové kategorie zařízení podléhající místnímu poplatku – 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.“

[48] Až po cca roční aplikaci novelizovaného zákona o místních poplatcích byl (v polovině roku 2011) vydán nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, jehož závěry správce poplatku využil ke zpoplatnění videoloterních terminálů za předcházející období, u nichž ještě neuplynula prekluzivní lhůta. Jak však plyne z výše uvedeného, takový postup byl nezákonný. Taková změna správní praxe mohla směřovat jen do budoucna. V daném případě však již nebylo možné ani to, neboť došlo ke změně právní úpravy.

[49] Ve věci je nutno zdůraznit, že Krajský soud v Brně se předmětnou otázkou již zabýval, a to například v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 31 Af 9/2012-29, v němž dospěl k závěru shodnému s názorem žalovaného. Rozhodnutí senátu 31 však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 5 Afs 80/2013-32, ve kterém kasační soud potvrdil závěry vyslovené senátem 29 v nyní přezkoumávané věci. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyslovil: „Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění do 15. 6. 2010 v § 10a umožňoval vybírat místní poplatek pouze za provozovaný výherní hrací přístroj; pojem jiné technické herní zařízení, pod které lze podřadit i interaktivní videoloterní terminály, byl zaveden až novelou zákona č. 183/2010 Sb. s účinností od 16. 6. 2010. Zákonným podkladem pro vybírání místních poplatků je § 1 zákona o místních poplatcích, který obsahuje taxativní výčet místních poplatků, žádné jiné poplatky než zde uvedené nelze vybírat (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Obce jsou oprávněny vybírat místní

*poplatek za výherní hrací přístroje pouze tehdy, splňují-li tato zařízení zároveň definici dle § 17 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.“*

[50] I přes výše uvedené se soud zabýval i dalšími žalobními body.

[51] Ve vztahu k hmotněprávním otázkám soud ještě považuje za vhodné poukázat na to, že zákon o místních poplatcích, ve znění účinném v předmětném poplatkovém období, umožňoval zpoplatnění již povolených, nikoli fakticky provozovaných zařízení. K tomuto závěru ostatně dospěl již Ústavní soud v publikovaném usnesení ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99 [U 55/15 SbNU 309], v němž se zabýval podmínkou *provozování* výherního hracího přístroje u poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj. V daném případě ovšem byla tato zákonná možnost omezena vyhláškou č. 17/1998, která vznik poplatkové povinnosti vázala na uvedení výherního hracího přístroje do provozu. Žalobce ale netvrdil, že by některé ze zpoplatněných zařízení vyjmenovaných v rozhodnutí žalovaného nebylo v rozhodném období provozováno.

[52] Dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích ministerstvo financí 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. Tyto podmínky v sobě zahrnují nejen schválení všeobecného loterijního plánu, herních plánů, generálního návštěvního řádu platného pro všechna střediska či bezpečnostní směrnice, ale právě i umístění konkrétních interaktivních videoloterních terminálů v přesně specifikovaném počtu, na přesně uvedených konkrétních adresách. Povolení jiné hry, je tedy nutné vnímat jako nedílný celek, jehož integrální součástí jsou podmínky jejího provozování. Zda výrok takového povolení zní „povoluje“ nebo „schvaluje“, není podle názoru zdejšího soudu podstatné, neboť je třeba vycházet z materiální podstaty takového rozhodnutí (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 2 Afs 52/2013-39).

[53] V rovině procesní soud pochybení správních orgánů neshledal. Námitce žalobce ohledně znění použitých právních předpisů nelze přisvědčit. Správce poplatku sice ve výroku rozhodnutí nesprávně uvedl, že rozhodoval dle zákona o místních poplatcích *ve znění pozdějších předpisů*, nicméně z kontextu celého rozhodnutí a především z jeho odůvodnění je zřejmé, jaké znění zákona bylo v dané věci použito. Výslovně správce poplatku na str. 2 v druhém odstavci rozhodnutí uvedl: „*Správce poplatku vychází z hmotněprávních předpisů platných v době, za kterou je poplatek vyměřován, to znamená ze zák. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích ve znění platném v rozhodném období a z vyhlášky statutárního města Brna č. 17/1998 o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj [...]*“ V souladu se zásadou jednotnosti správního řízení pak vadu výroku napravil žalovaný. Znění vyhlášky č. 17/1998 bylo po celou dobu její účinnosti (1. 9. 1998 – 30. 6. 2010) neměnné.

[54] Odůvodnění platebního výměru je sice z hlediska žalobcem uplatňovaných námitek ohledně povahy zpoplatňovaného zařízení na samé hranici přezkoumatelnosti, nicméně toto pochybení napravil žalovaný, který se vypořádal se všemi odvolacími důvody. Z platebního výměru je dále zcela jednoznačně patrné jak poplatkové období (1. 1. 2009 – 30. 6. 2010), tak skutečnost, že v tomto období žalobce předmětná zařízení provozoval. Správce poplatku

rovněž uvedl, že poplatek byl splatný k prvnímu dni kalendářního čtvrtletí (nebo v den zahájení provozu výherního hracího přístroje).

[55] K závěru o nicotnosti napadeného rozhodnutí (a taktéž rozhodnutí správce poplatku) z důvodu nedostatku právního podkladu soud nedospěl. Správní orgány měly pravomoc i příslušnost rozhodovat o vyměření místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj. Ani žádnou jinou závažnou vadu rozhodnutí, způsobující nicotnost, soud neshledal. Odvolací orgán není povinen v každém rozhodnutí výslovně uvádět, že neshledal nicotnost napadeného rozhodnutí.

[56] Co se týče zpoplatnění dotčeného zařízení coby výherního hracího přístroje též v období od 16. 6. do 30. 6. 2010, nutno odkázat na již výše uvedené. Účelem zákona č. 183/2010 Sb. bylo právě umožnit zpoplatnění mimo jiné i videoloterních terminálů zavedením pojmu *jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu*. Zpoplatnil-li tedy správce poplatku videoloterní terminál v období po citované novele zákona o místních poplatcích jako výherní hrací přístroj, postupoval v rozporu se zákonem. Zde je nutno též konstatovat, že místní poplatky obec dle § 14 zákona o místních poplatcích zavádí obecně závaznou vyhláškou. Na území statutárního města Brna ovšem bylo zpoplatnění videoloterních terminálů zavedeno až obecně závaznou vyhláškou č. 9/2010, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu, tedy od 1. 7. 2010.

## VI. Závěr a náklady řízení

[57] Z výše uvedených důvodů soud shledal rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správce poplatku, za nezákonná. Proto je zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 3, 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[58] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.

[59] Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Vzhledem k čl. II vyhlášky č. 486/2012 Sb. byl na právní služby poskytnuté do 31. 12. 2012 aplikován advokátní tarif ve znění účinném do tohoto data. V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika k vyjádření žalovaného ze dne 15. 8. 2012) a tři režijní paušály, tedy ve výši 3 x 2 100 Kč a 3 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 7 200 Kč. Protože advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 512 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada

za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem mu tedy vůči žalovanému byla přiznána náhrada nákladů ve výši 11 712 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 24. dubna 2014

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Dana Janků