



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce : **multigate a.s.**, se sídlem Riegrova 373/6, Olomouc, zast. JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem se sídlem Wellnerova 1322/3C, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. června 2011, č.j. 10849/MJ/2011-2, t a k t o :

- I. V řízení, které bylo přerušeno usnesením podepsaného soudu ze dne 13. července 2012, č.j. 30Af 30/2011- 106, se p o k r a č u j e .
- II. Žaloba se z a m í t á .
- III. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

I. Předmět sporu

Žalobkyně napadla včas podanou žalobou shora označené rozhodnutí žalovaného. Jím žalovaný zamítl její odvolání do rozhodnutí o přeplatku Magistrátu města Hradec Králové ze dne 14. 3. 2011, č.j. MMHK/046664/2011, a toto rozhodnutí potvrdil. Magistrát města Hradec Králové tímto rozhodnutím s odkazem na § 14 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném ke

dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o místních poplatcích“), a na zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), rozhodl o žádosti žalobkyně o vrácení vratitelného přeplatku dle § 155 daňového řádu, který měl vzniknout uhrazením místního poplatku ve výši 245.191,- Kč za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu tak, že se žádost o vrácení vratitelného přeplatku v uvedené výši zamítá, neboť uhrazením uvedeného místního poplatku vratitelný přeplatek na osobním daňovém účtu žalobkyně nevznikl.

II. Obsah žaloby

Včas 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 obšírně 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 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, nenaplňují 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.

Žalobkyně brojila i proti formální stránce rozhodnutí správce poplatku. Konkrétně namítla, že výrok jeho rozhodnutí nesplňuje požadavky § 102 odst. 1 písm. d) daňového řádu, neboť v něm nejsou uvedeny právní předpisy, podle nichž bylo rozhodováno. Dle jejího názoru úřad sice rozhodl podle § 155 daňového řádu, avšak není zřejmé, zda postupoval i podle ostatních ustanovení daňového řádu, a měl zohlednit i obecně závaznou vyhlášku města a zákon o místních poplatcích.

Rozhodnutí správce poplatku považoval za nicotné a to z toho důvodu, že dle jejího názoru lze dle daňového řádu žádosti o vrácení přeplatku na poplatek buď vyhovět nebo nevyhovět, ale nelze ji zamítnout.

Žalobkyně dále namítla, že obecně závazná vyhláška, na základě které bylo o poplatku rozhodnuto (obecně závazná vyhláška Statutárního města Hradec Králové č. 4/2010, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí) 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. V rozporu se zákonem o místních poplatcích pak dle této obecně závazné vyhlášky mohou být zpoplatněna i zařízení, která nejsou provozována. Tato vyhláška byla navíc přijata s účinností od 22. 6. 2010, tedy ke dni svého vydání, nikoliv po uplynutí standardní patnáctidenní lhůty. Žalobkyně neshledala nezbytný veřejný zájem, který zákon o obcích k takovému postupu vyžaduje, když ekonomické důvody za obecný či veřejný zájem považovat nelze.

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. 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., již 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 soudní řízení v této věci přerušil. 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.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Námitky žalobkyně shledal žalovaný ve svém vyjádření nedůvodnými. Pojem „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“ je dle jeho názoru možné vyložit za pomoci jazykového výkladu. Smyslem slova „jiné“ je, že je zpoplatňováno vše, co není výherní hrací přístroj a splňuje další znaky vyplývající z dané definice. Slovem „technické“ je stanoveno, že předmětem poplatku je zařízení, které je svou povahou založeno na mechanickém, elektromechanickém, elektronickém nebo obdobném principu. Slovo „herní“ vyjadřuje, že se jedná o zařízení, na němž je možno provozovat hru ve smyslu zákona o loteriích. Slovo „zařízení“ pak, že hra se uskutečňuje prostřednictvím nějakého nástroje či přístroje. Žalovaný tak neshledal shora uvedený pojem nesrozumitelným či nejasným. Takto obecný pojem byl zákonodárcem zvolen úmyslně, aby zahrnul i všechna zařízení, loterie a hry, které eventuálně vzniknou v budoucnosti a budou odlišné od výherních hracích přístrojů, neboť vývoj v prostředí loterií je velice rychlý.

V reakci na námitku žalobkyně uvedl, že je-li Ministerstvo financí ustanovením § 50 odst. 3 zákona o loteriích zmocněno k povolování určitých typů loterií a obdobných her a zařízení, na nichž jsou tyto provozovány a jsou-li tyto loterie a hry hrány prostřednictvím přístrojů, které splňují znaky obecného pojmu „jiné technické herní zařízení“, pak je nepochybně kompetentní i k povolování těchto zařízení, byť v konkrétním povolení nebude uveden tento obecný pojem, nýbrž takové zařízení bude označeno svým konkrétním názvem či typem. Ministerstvo financí povoluje nejen samotnou hru, ale stanoví i další podmínky, tedy povolí i zařízení, na kterém bude hra provozována. Povolení zařízení je nezbytnou podmínkou provozování hry, proto tedy nelze oddělovat povolení hry od povolení zařízení.

Žalovaný dále popsal systém fungování centrálních loterních systémů, který je tvořen řadou komponent fyzicky nespojených a komunikujících spolu na dálku. Základními komponenty jsou centrální jednotka, místní kontrolní jednotky a koncové jednotky, tedy interaktivní videoloterní terminály. Právě u nich realizuje konkrétní hráč hru, když do nich vhazuje vklad nezbytný pro její zahájení a zároveň mu je na nich zobrazován průběh hry. Je logické, že jedna centrální jednotka bude součástí více jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí. Na centrální jednotku jsou jednotlivá koncová zařízení napojována průběžně, a proto jsou stále vydávána nová povolení formou nových samostatných rozhodnutí. Předmětem poplatku se tak dle žalovaného stává každý Ministerstvem financí povolený koncový terminál, který je pomocí dalších dílčích komponent systému napojen na centrální

jednotku a je tudíž ve spojení s touto jednotkou schopen realizovat hru od samého počátku do jeho konce.

Žalovaný nesouhlasil ani s tím, že by rozhodnutí správce poplatku trpělo formálními vadami. Odkaz na § 155 daňového řádu je dle žalovaného zcela postačující. Pokud by měly být na správním rozhodnutí uvedeny veškeré dotčené právní předpisy, pak by bylo nutno vyjmenovat téměř všechny předpisy upravující problematiku daní, což je nereálné. Výrok „žádost se zamítá“ je dle jeho názoru zcela rovnocenný s výrokem „žádosti se nevyhovuje“, z hlediska materiálního vyvolává rozhodnutí ať už obsahuje tu či onu variantu výroku totožné účinky. Pokud šlo o tvrzení žalobkyně o rozporu příslušné obecně závazné vyhlášky s právními předpisy, žalovaný dle svého mínění není kompetentní k posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí, dozor nad jejich vydáváním a obsahem provádí dle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), Ministerstvo vnitra. Stejně tak není žalovaný oprávněn posuzovat ústavnost procesu přijímání právních předpisů.

Navrhl proto, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Replika žalobkyně, duplika žalovaného

Žalobkyně ve své replice ze dne 2. 11. 2011 v reakci na vyjádření žalovaného k žalobě zdůraznila nutnost a význam odůvodnění aplikace neurčitých právních pojmů ze strany správních orgánů a to v projednávané věci konkrétně pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“. Z obsahu ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích ve spojení s jeho § 19 nelze dle jejího názoru dovodit, že zákon o loteriích zmocňuje Ministerstvo financí k vydávání povolení k provozování jiných technických herních zařízení. V případě možného dvojího výkladu tohoto pojmu je nutno postupovat v souladu se zásadou in dubio pro libertate, připomněla. Nesouhlasila dále s názorem žalovaného, že Ministerstvo financí při povolování loterie nebo jiné podobné hry povoluje její uskutečňování pomocí konkrétních technických zařízení. V rozhodnutí je sice stanoveno jaká koncová zařízení a na jakém místě mohou být v rámci centrálního loterního systému provozována, ale pod výrokem schvaluje, nikoliv pod výrokem povoluje. Dodala, že zákon o místních poplatcích vyžaduje, aby bylo zařízení Ministerstvem financí povoleno, nikoliv schváleno. Zákon o místních poplatcích však vyžaduje, aby bylo povoleno to které konkrétní zařízení, nikoliv loterie.

Žalovaný reagoval duplikou ze dne 24. 11. 2011. Obsah repliky podle něj v podstatě kopíruje obsah žaloby. Jinak žalovaný odkázal na obsah rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 10. 2011, č.j. 10A 61/2011-45, v němž se dle jeho názoru soud ve skutkově obdobné věci přiklonil ke stanovisku jím zastávanému.

Reakce žalobkyně ze dne 14. 12. 2011 pak byla v podstatě její polemikou se závěry Krajského soudu v Českých Budějovicích, které vyslovil ve shora označeném rozhodnutí a se kterými žalobkyně nesouhlasila. Citovat podrobněji obsah této

polemiky nepovažuje krajský soud za podstatné, neboť žalobkyně jí reagovala na závěry rozhodnutí jiného krajského soudu vyslovené v jiné věci, které nebyly pro krajský soud závazné a ke kterým, jak bude patrné z další části odůvodnění, ani nepřihlížel.

V. Posouzení věci krajským soudem

Jak je z obsahu soudního spisu zřejmé, krajský soud řízení ve věci přerušil usnesením ze dne 13. července 2012, č.j. 30Af 30/2011-106, a to z toho důvodu, že mu bylo z úřední činnosti známo, že na Ústavní soud byl podán ze strany obecných soudů návrh na vyslovení protiústavnosti níže specifikovaných ustanovení zákona o místních poplatcích, a to v podstatě z důvodů, které namítala rovněž žalobkyně v žalobě. Po té, co Ústavní soud shora již zmíněným nálezem ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/12; dostupném na www.nalus.cz; tento návrh zamítl, krajský soud v řízení pokračoval.

Po té již nic nebránilo tomu, aby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když s takovým postupem výslovně souhlasili žalobkyně i žalovaný. O věci usoudil následovně.

A. Protiústavnost ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích (ve znění zákona č. 183/2010 S.)

Krajský soud s odkazem na shora citovaný náleze Ústavního soudu konstatuje, že námitky 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.

B. Výklad pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“.

Tato žalobní námitka směřovala k podstatě věci. Tou byl výklad shora uvedeného pojmu a to s ohledem na fungování interaktivních videoloterních terminálů, jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení centrálního loterního systému, a 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 povinná poskytnout osvobození od tohoto poplatku. Dle odst. 2 poplatků 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, č.j. 2 Afs 37/2013-26; dostupný na [www. nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Pro komplexnost posouzení předmětných právních otázek považuje krajský soud za vhodné a příléhavé 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 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 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.

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 regulatorní 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 regulatorní 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. Svými 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 zřejmé 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 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 přidrželá 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 interpretaci právní normy podanou stěžovatelem měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Jak pravil Ústavní soud, „v právním státě je třeba tvorbu 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 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 VLT na úkor „klasických“ 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 nevíta).

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. Přitom si však byl zákonodárce vědom rychlého technického vývoje v této oblasti, a proto zcela pochopitelně upřednostnil použití neurčitěho právního pojmu, tedy obecnějšího pojmu před konkrétnějším, neboť všechna v budoucnu myslitelná technická herní zařízení tohoto typu by zákon stěžím mohl kazuisticky vyjmenovat.

Vytýkal-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 ustat na výkladu jazykovém a je nutno aplikovat další interpretační metody. Interpretaci předmětného pojmu podanou krajským soudem považuje zdejší soud (z důvodů výše uvedených) za přílehlavou. 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 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 nepříčí podstatě povolování těchto specifických činností, ale stěžovatelem byl fakticky akceptován, neboť o změnu povolení ministerstvo dne 28. 12. 2009 požádalo.

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 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 způsobilá 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 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.

C. Formální vady výroku rozhodnutí o žádosti o vrácení přeplatku

Žalobkyně vytýkala prvoinstančnímu správnímu orgánu, že výrok rozhodnutí o žádosti o vrácení přeplatku nesplňuje požadavky § 102 odst. 1 písm. d) daňového řádu, neboť v něm nejsou uvedeny právní předpisy, podle nichž bylo rozhodováno. Správce poplatku měl odkázat pouze na § 155 daňového řádu, ale není zřejmé, zda postupoval i podle ostatních ustanovení tohoto zákona, případně podle zákona o místních poplatcích a příslušné obecně závazné vyhlášky. Ačkoliv tyto námitky žalobkyně v odvolání nevznesla, měl toto pochybení napravit žalovaný dle § 114 odst. 3 daňového řádu.

Po seznámení se s obsahem rozhodnutí správce poplatku o žádosti žalobkyně o vrácení poplatku krajský soud konstatuje, že uvedené tvrzení žalobkyně není důvodné. Prvoinstanční správní orgán v návěti výrokové části rozhodnutí odkázal jak na § 14 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb. zákona o místních poplatcích, tak na § 155 odst. 2 daňového řádu. Dle krajského soudu tak vymezil okruh právních předpisů, podle kterých rozhodoval (dle požadavku § 102 odst. 1 písm. d) daňového řádu) zcela výstižným a dostatečným způsobem, neboť odkázal na ty nejdůležitější právní předpisy, resp. jejich konkrétní ustanovení, jejichž aplikace pro rozhodování ve věci byla relevantní (srovnej se závěry Nejvyššího správního soudu obsaženými v jeho rozsudku ze dne 28. 7. 2005, č.j. 8 Afs 18/2005-78; dostupný na www.nssoud.cz). Zákon výslovně nepožaduje, aby výroková část rozhodnutí obsahovala i odkazy na všechna konkrétní ustanovení těch právních předpisů, které správní orgán při rozhodování o věci aplikoval. Krajský soud plně souhlasí s názorem žalovaného, že není reálné, aby výroková část rozhodnutí obsahovala odkazy na všechny právní předpisy, případně na všechna ustanovení těchto právních předpisů, které správní orgán při rozhodování o věci použil. Takový požadavek by byl absurdní a zcela v rozporu se smyslem shora citovaného ustanovení daňového řádu. Tedy aby účastník řízení obdržel z výrokové části informaci o existenci těch právních předpisů, jejichž použití bylo podstatné pro rozhodování v dané věci, tj. aby měl srozumitelný podklad pro zhodnocení správnosti vydaného rozhodnutí, který by mu umožnil zodpovědně se rozhodnout pro to, zda bude proti rozhodnutí brojit odvoláním. Této povinnosti prvoinstanční správní orgán dostál, a jeho rozhodnutí proto shledal krajský soud v tomto směru bezvadným.

D. Nicotnost rozhodnutí správce poplatku

Žalobkyně ji dovozovala z formulace výroku prvoinstančního rozhodnutí, v němž správce poplatku rozhodl tak, že „Žádost o vrácení vratitelného přeplatku se zamítá“. Dle žalobkyně však dle daňového řádu lze žádosti o vrácení místního poplatku buď vyhovět či nevyhovět, nikoliv ji zamítnout.

Z ustanovení § 154 a § 155 daňového řádu, která upravují institut přeplatku, stejně jako ani z žádného jiného ustanovení daňového však pravdivost shora uvedeného tvrzení žalobkyně nevyplývá. Krajský soud naopak musí přisvědčit názoru žalovaného, že pokud správce poplatku žádosti dle § 155 odst. 1 daňového řádu nevyhoví, má možnost použít ve výroku svého rozhodnutí zcela rovnocenně jak

formulaci „žádosti se nevyhovuje“, tak formulaci „žádost se zamítá“. Oba výroky jsou zcela jasné a srozumitelné a je z nich na první pohled zřejmé, jakým způsobem správce poplatku o žádosti rozhodl. Požadavek žalobkyně, aby ve výroku vždy byla pouze formulace „žádosti se nevyhovuje“, tak nemá oporu v zákoně.

Krajský soud je ostatně toho názoru, že i kdyby tomu tak bylo, tak ani v takovém případě by použití formulace „žádost se zamítá“ z důvodů shora uvedených samo o sobě nezákonnost takového rozhodnutí způsobit nemohlo. Opačný přístup by krajský soud považoval za projev přepjatého formalismu. Po výroku rozhodnutí správce daně obecně je samozřejmě nutno vyžadovat, aby byl dostatečně přesný, jednoznačný a srozumitelný. Krajský soud ale dodává, že uvedené požadavky je vždy nutno posuzovat v kontextu celého rozhodnutí, nikoliv znění výroku uměle izolovat. Podle krajského soudu nemohla být žalobkyně použitím výroku „žádost se zamítá“ s ohledem na obsah dalších částí rozhodnutí (samozřejmě hlavně odůvodnění, které bylo velmi podrobné) v nejistotě, jak bylo o její žádosti dle § 155 odst. 1 daňového řádu správcem poplatku rozhodnuto. O tom ostatně svědčí i obsah podaného odvolání proti platebnímu výměru, přestože tuto námitku (také ve velmi obecné rovině) rovněž obsahovalo. Výroková část prvoinstančního rozhodnutí tedy požadavkům na určitost, přesnost a srozumitelnost plně vyhověla.

Tím spíše proto nemohla být řeč o nicotnosti tohoto rozhodnutí. Tou se obecně rozumí případy, kdy dané rozhodnutí trpí takovými závažnými vadami, pro něž je nelze považovat za rozhodnutí, které by bylo s to vyvolat určité právní následky. Jde o pseudorozhodnutí (paakt), které nikoho nezavazuje a nelze na ně pohlížet optikou presumpce správnosti. Daňový řád pojem nicotnosti rozhodnutí výslovně nedefinuje, v ustanovení § 105 odst. 2 však uvádí příklady, kdy je rozhodnutí nutno považovat za nicotné. V první řadě je to tehdy, pokud správce daně nebyl k jeho vydání věcně příslušný, dále pokud rozhodnutí trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným a konečně pokud je vydáno na základě jiného nicotného rozhodnutí vydaného správcem daně. Dle krajského soudu nedošlo v případě rozhodnutí správce poplatku k naplnění ani jednoho z uvedených předpokladů, aby na něj bylo nutno pohlížet jako na nicotné. Ostatně sama žalobkyně vůbec neupřesnila, pro jaký z uvedených důvodů toto rozhodnutí za nicotné považuje. Z obsahu její velmi stručné námitky lze dovodit, že žalobkyní vytýkané pochybení je možné teoreticky podřadit toliko pod druhý z citovaných důvodů nicotnosti rozhodnutí. Tedy že by v důsledku správcem poplatku použitého výroku trpělo vadami, jež by je činily zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným. Jak už ale krajský soud vysvětlil, správcem poplatku použitou formulaci výroku jeho rozhodnutí neshledal ani nezákonnou, proto rozhodně nemůže zapříčinit nicotnost rozhodnutí.

E. Vady obecně závazné vyhlášky

Žalobkyně dále bez bližší konkretizace namítala, že obecně závazná vyhláška Statutárního města Hradec Králové č. 3/2010, 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 námitky 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.

Z obsahu správního spisu plyne, že dle čl. 7 Obecně závazné vyhlášky č. 3/2010 statutárního města Hradec Králové o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí nabyla tato vyhláška účinnosti z důvodu naléhavého obecného zájmu dnem vyhlášení. Z výpisu ze zápisu 46. zasedání Zastupitelstva města Hradec Králové konaného dne 22. 6. 2010 dále krajský soud zjistil, že jedním z bodů jednání bylo i schválení uvedené obecně závazné vyhlášky. Před hlasováním o jejím přijetí vystoupil vedoucí ekonomického odboru Magistrátu města Hradec Králové a přednesl důvodovou zprávu k přijetí této vyhlášky. V ní upozornil na přijetí novely zákona o místních poplatcích umožňující vybírání místního poplatku nejen z výherních hracích přístrojů, ale nově i z jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí. Zdůraznil prudký nárůst počtu těchto zařízení na území města a jejich společenskou nebezpečnost, která je výrazně vyšší, než u dosavadních výherních hracích přístrojů, jelikož zde nejsou prakticky žádná zákonná omezení vsazené částky, stanovení nejnižšího výherního podílu, nejvyšší hodinové prohry nebo nejvyšší kumulované výhry. Vyčíslil také předpokládaný daňový výnos. Proto navrhl, aby obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dnem svého vyhlášení, neboť i zmíněná novela zákona o místních poplatcích nabyla účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů. Pokud by uvedená novela nabyla účinnosti dříve než obecně závazná vyhláška, vznikl by nedůvodný rozdíl ve zpoplatnění výherních hracích přístrojů oproti jiným technickým herním zařízením povoleným Ministerstvem financí. Následně byla uvedená obecně závazná vyhláška zastupitelstvem města jednomyslně přijata.

Z uvedeného je zřejmé, že obec stanovila účinnost uvedené vyhlášky ke dni jejího vyhlášení zcela vědomě, a dále rovněž, jaké důvody jí k tomu vedly, v čem spatřovala onen naléhavý obecný zájem, který je nutným zákonným předpokladem

pro takový postup. Nebyly to tedy na prvním místě a toliko ekonomické důvody, jak tvrdila žalobkyně. Naopak, ty shora citované důvody, pro něž byla účinnost uvedené obecně závazné vyhlášky obce stanovena na den jejího vyhlášení (prudký nárůst počtu těchto zařízení, nutnost jejich regulace v důsledku jejich společenské nebezpečnosti, neodůvodněná výhoda oproti dosavadním výherním hracím přístrojům z hlediska poplatkového), dle krajského soudu naplňují pojem naléhavý obecný zájem ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona o obcích a plně odůvodňují postup města Hradec Králové dle tohoto zákonného ustanovení umožňujícího dřívější nabytí účinnosti přijímané vyhlášky.

Krajský soud nad rámec uvedeného připomíná, že rovněž novela č. 183/2010 Sb. nabyla účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů. Takový postup je dle ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, možný za téhož předpokladu, tedy vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem. I tato skutečnost svědčí o naléhavosti, s níž zákonodárce považoval za nutné upravit problematiku jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí ve vztahu k poplatkové povinnosti jejich provozovatelů co nejrychleji. S tímto postupem zákonodárce pak postup zastupitelstva města Hradec Králové při přijímání dotčené obecně závazné vyhlášky a stanovení okamžiku její účinnosti plně korespondoval.

F. Existence metodického návodu Ministerstva financí č.j. 34/21919/2011

Za nepřípadný 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.

VI. Závěrečné shrnutí a náklady řízení

Krajský soud tedy nemohl přisvědčit ze shora uvedených důvodů žádné ze žalobních námitek. Nezbylo mu proto, než žalobu jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.

Krajský soud ještě podotýká, že městu Hradec Králové nemohlo v daném soudním řízení přináležet postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu ustanovení § 34 s. ř. s., neboť nesplňovalo podmínky v tomto ustanovení vymezené.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný. Ten náhradu nákladů řízení nepožadoval a krajský soud

z obsahu soudního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké náklady v soudním řízení vznikly.

Poučení :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.)

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 11. září 2013

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu