



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 žalobkyně: **SAZKA sázková kancelář, a. s.**, se sídlem K Žižkovu 851, se sídlem Praha 9, K Žižkovu 851, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem v Jihlavě, Žižkova 57, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2012, čj. KUJI 94151/2012, OE 2/2012, t a k t o :

- I. **V řízení, které bylo přerušeno usnesením nadepsaného soudu dne 24. 7. 2012, se p o k r a č u j e .**
- II. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2012, čj. KUJI 94151/2012, OE 2/2012, se z r u š u j e a věc se mu v r a c í k dalšímu řízení.**
- III. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 3.000,- Kč do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně do platebního výměru Městského úřadu Havlíčkův Brod (dále také jen "správce poplatku") ze dne

21. 9. 2011, čj. EK/1689/2011/DJ-11, kterým jí byl za období od 1. 1. do 31. 12. 2010 vyměřen místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí v částce 10.000,- Kč. Současně správce poplatku navýšil tento místní poplatek ve smyslu ustanovení § 11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), na dvojnásobek, tj. o dalších 10.000,- Kč.

V jeho odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobkyně splnila svou ohlašovací povinnost. Z tohoto ohlášení vyplývá, že na území města Havlíčkův Brod provozovala dva ks jiného technického herního zařízení povoleného Ministerstvem financí. Jednalo se interaktivní videoloterní terminály (dále také jen „IVT“) centrálního loterního systému STARPORT-SAZKA, a.s. Správce poplatku poté, co nebyl poplatek v řádném, ani dodatečném termínu zaplacen, vydal shora identifikovaný platební výměr.

K otázce nepřezkoumatelnosti platebního výměru a nepřiměřenosti uložené sankce žalovaný uvedl, že správce daně postupoval podle § 11 zákona o místních poplatcích, využil možnosti jeho navýšení, přičemž ani nevyužil maximálního navýšení, které zákon umožňuje. Uvedl, že zákon nestanoví žádné další podmínky pro vyměření navýšení poplatku, které by bylo nutné zdůvodnit. Dle jeho názoru krajský úřad nemá pravomoc obcím určovat, jak vysokou sankci vyměřit, ani posuzovat, zda je navýšení přiměřené či nikoliv. Uvedl rovněž, že správce poplatku nemá povinnost vydat na základě žádosti poplatníka platební výměr ve lhůtě splatnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou.

K pojmu „jiné technické herní zařízení“ žalovaný uvedl, že je upraven obecně závaznými právními předpisy, příslušnými důvodovými zprávami, stanovisky a výklady orgánů státu. Pokud jde o metodické sdělení vydané Ministerstvem financí pod čj. 26/86 323/2010-262, žalovaný zdůraznil, že Ministerstvo financí je i výkladovým garantem zmíněného zákona a poskytuje územně samosprávným celkům metodická doporučení, která jsou obecní i krajské úřady vzhledem k přenesenému výkonu státní správy povinny respektovat.

K předmětu místního poplatku žalovaný uvedl, že pokud jde o nejpočetněji zastoupené technické herní zařízení povolované Ministerstvem financí, tedy o systém pro provozování sázkových her pomocí centrálního loterního systému s interaktivními videoloterními terminály (IVT), pak je z pohledu funkční nedělitelnosti nutné považovat za technické herní zařízení každou dále funkčně nedělitelnou část tohoto systému, která je schopna realizovat celní herní proces dle § 1 odst. 1 zákona o loteriích a která se kromě centrální jednotky a koncového terminálu (IVT) skládá z celé řady dalších dílčích komponent a součástí tvořících společně s centrální jednotkou a koncovým terminálem (IVT) funkčně nedělitelné technické herní zařízení sloužící k realizaci loterie a jiné podobné hry. Předmětem místního poplatku se proto stává každý Ministerstvem financí povolený koncový terminál (IVT), který je pomocí dalších dílčích komponent systému napojen na centrální jednotku a ve spojení s ní je schopen realizovat hru od počátku do konce. Místní poplatek se tak vybírá na

každém koncovém místě tohoto systému, tj. na místě, kde se hráč účastní sázkové hry.

K namítané protiústavnosti novely zákona o místních poplatcích provedené zákonem č. 183/2010 Sb. žalovaný uvedl, že není oprávněn se touto skutečností zabývat, neboť touto otázkou se může zabývat pouze Ústavní soud a do doby jeho případného rozhodnutí jsou orgány veřejné moci povinny postupovat dle platné a účinné právní normy.

Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a navrhla jeho zrušení.

V první žalobní námitce uvedla, že s novelizací zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 183/2010 Sb. a se zavedením poplatku za tzv. jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí je spojena celá řada nejasností. Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), totiž tzv. jiné technické herní zařízení nijak nedefinuje. Jedná se tak o neurčitý právní pojem, který bylo nezbytné ve správních rozhodnutích vyložit. Správní orgán I. stupně tak ovšem dle žalobkyně učinil nedostatečným způsobem, což namítala i v odvolání proti platebnímu výměru. Ani žalovaný zřejmě nepovažoval odůvodnění orgánu prvního stupně za dostatečné, když se problému vymezení pojmu „jiné technické zařízení“ obšírně věnoval. Pak měl dle žalobkyně změnit prvoinstanční rozhodnutí a doplnit je. Žalovanému se však stejně nepodařilo uspokojivě vymezit jádro věci. Za jiné technické herní zařízení totiž považuje každou funkčně nedělitelnou část systému, která je schopna realizovat celý herní proces. Vzhledem k tomu, že ohlášená koncová zařízení centrálního loterního systému nejsou způsobilá tuto definici naplnit, vykonstruoval žalovaný dle žalobkyně zvláštní závěr, že jiným technickým herním zařízením je koncový terminál ve spojení s dalšími komponenty, zejména centrální jednotkou, místní jednotkou, místní komunikační sítí a kontrolním terminálem. Dle tohoto výkladu by se tyto další komponenty stávaly neoddělitelnými součástmi mnoha různých jiných technických zařízení současně, což dle žalobkyně není logicky možné. Za neakceptovatelný považovala i fakt, že uvedený pojem by se skládal ze součástí aprobovaných ve zcela různých povoleních Ministerstva financí s rozdílným datem vydání a nabytí právní moci.

V další žalobní námitce žalobkyně zpochybnila postup správních orgánů při sankčním navýšení vyměřeného místního poplatku. Brojila zejména proti faktu samotného navýšení poplatku. Zdůraznila, že se v řízení nechovala obstrukčně a po celou jeho dobu usilovala o vydání platebního výměru, aby proti němu mohla podat opravný prostředek a prezentovat tak svůj právní názor odlišný od právního názoru prvoinstančního správního orgánu. To správnímu orgánu i zdůvodnila. Za skutečnost, že se snažila získat právní titul k dalšímu uplatnění svého názoru, proto nemůže být sankciována navýšením poplatku.

Ve vztahu k uvedenému sankčnímu navýšení místního poplatku namítla i absenci řádného odůvodnění. Přestože si žalovaný uvědomuje, že šlo o projev

správního uvážení, na požadavek odůvodnění využití diskreční pravomoci i na nutnost přezkoumání jejího výsledku zcela rezignoval. S poukazem na § 112 odst. 1 písm. d), § 114 odst. 2 a § 116 odst. 2 daňového řádu dospěla žalobkyně k názoru, že odvolací orgán je povinen přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí v rozsahu požadovaném v odvolání a vypořádat se se všemi odvolacími námitkami, což žalovaný porušil.

Dále žalobkyně namítla, že obecně závazná vyhláška města Havlíčkův Brod č. 3/2010 byla až do 7. 10. 2010 v rozporu se zákonem a povinnosti vyplývající z ní není možné za tuto dobu uplatňovat. Účinnost zmíněné vyhlášky byla totiž stanovena jejím čl. 8 již ke dni 1. 10. 2010, přestože byla přijata 20. 9. 2010 a na úřední desce vyvěšena teprve dne 22. 9. 2010. Dle § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Pouze vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější účinnost, nejdříve však dnem vyhlášení. Dle žalobkyně musí jít k tíži obce, že nevyužila dříve svého zákonného zmocnění, které v zákoně existuje s účinností od 15. 6. 2010, nikoliv na úkor adresátů veřejné správy a jejich práva seznámit se s obsahem právního předpisu.

Poslední žalobní námitka obsahovala rozsáhlou argumentaci žalobkyně odůvodňující její názor, že zákon č. 183/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon o místních poplatcích, nebyl přijat ústavně konformní procedurou. Z důvodu rozporu tohoto zákona s ústavním pořádkem žalobkyně navrhovala, aby krajský soud využil svého oprávnění v řízení o žalobě dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, 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 uváděné argumenty k této své žalobní námitce.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný zopakoval některé argumenty uvedené v napadeném rozhodnutí. Zdůraznil, že se při rozhodování řídil platnými právními normami, stanovisky a výklady orgánů státu. Dodal, že zákonem č. 300/2011 Sb., kterým byl změněn zákon o loteriích a další související zákony, byl nepřímě potvrzen záměr zákonodárce zpoplatnit takové systémy provozování loterií a jiných podobných her v souvislosti s přijetím zákona č. 183/2010 Sb. Nepřímě tak byly potvrzeny i správné argumentační závěry jeho i správce poplatku. Současně má zato, že mu nepřísluší posuzovat ústavnost procesu přijímání právních předpisů. Závěrem navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobkyně v reakci na vyjádření žalovaného k žalobě zdůraznila, že nevznesla požadavek, aby otázku souladu zákona s ústavním pořádkem řešily správní orgány. Jim vytýká zcela jiné vady rozhodnutí, jejichž řešení, resp. odstranění, bylo plně v jejich kompetenci. Ohledně sankčního navýšení místního poplatku zopakovala, že využití správního uvážení nesmí představovat akt libovůle. Za obtížně pochopitelnou

a nepřipustnou označila argumentaci žalovaného, že zavedením možnosti zpoplatnit interaktivní videoloterní terminály v roce 2011 bylo potvrzeno jejich zpoplatnění již v roce 2010. Pokud totiž zákon č. 300/2011 Sb. přinesl možnost zpoplatnění interaktivních videoloterních terminálů, znamená to dle žalobkyně naopak to, že předtím toto zpoplatnění možné nebyla, resp. že předchozí úprava byla zcela vadná.

Jak je již shora uvedeno, řízení o žalobě proti shora identifikovanému rozhodnutí žalovaného bylo krajským soudem přerušeno, a to usnesením ze dne 24. 7. 2012, čj. 30 Af 6/2012-29. Důvodem bylo vyčkání výsledku řízení vedeného před Ústavním soudem ohledně návrhu na vyslovení protiústavnosti ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích, ve znění zákona č. 183/2010 Sb., před novelizací provedenou zákonem č. 458/2011 Sb., in eventum, aby Ústavní soud deklaratorním výrokem konstatoval protiústavnost části třetí zákona č. 183/2010 Sb., a to v podstatě z důvodů, které namítala rovněž žalobkyně v žalobě. Zmíněné řízení před Ústavním soudem bylo již skončeno, a to rozhodnutím ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (dostupným na www.nalus.cz), kterým tento návrh zamítl. Tím odpadl důvod přerušení řízení, proto bylo rozhodnuto o pokračování v něm.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s., když účastníci s takovým postupem výslovně souhlasili. O věci usoudil následovně.

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

Krajský soud s odkazem na shora citovaný nálezn Ústavního soudu konstatuje, že námítky žalobkyně směřující do protiústavnosti části zákona č. 183/2010 Sb., jímž byl novelizován zákon o místních poplatcích, jsou nedůvodné. Otázka byla již Ústavním soudem zodpovězena, neboť Ústavní soud dopěl k závěru, že zmíněná novela zákona o místních poplatcích nebyla přijata ústavně nekonformním způsobem. Krajský soud je tímto nálezem vázán (čl. 89 odst. 2 Ústavy), proto na argumentaci v něm obsaženou v podrobnostech plně odkazuje.

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 podléhá poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku. Dle odst. 2 citovaného ustanovení poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné

technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel. Dle odst. 3 sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na tři měsíce činí od 1.000,- Kč do 5.000,- Kč.

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

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

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

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 dovedl 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 zřejmě zákonné opory nelze tedy akceptovat, protože by tak bylo zasahováno do práva obcí na samosprávu.

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

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

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

Ostatně finanční zatížení některých aktivit bez ohledu na jejich faktické využívání není v právním řádu ojedinělé. Za příklad lze uvést povinnost vlastníka vozidla uzavřít pojistnou smlouvu o pojištění odpovědnosti dle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla dle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti

z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů (tzv. povinné ručení), kdy rozhodujícím kritériem je vlastnictví vozidla a nikoli fakt, zda je dané vozidlo skutečně provozováno. Z místních poplatků pak podobně poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů musí platit též osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům [srov. § 10b písm. b) zákona o místních poplatcích] a není rozhodné, zda v daném místě nějaký odpad vyprodukuje či se vůbec v dané 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 předpokládanému v zákoně, ale naopak nemohou zákonné hranice překročit, protože takovýto postup by musel být brán za porušení zásady vázanosti zákonem. Pokud se však obecně závazná vyhláška přidržela doslovného znění ustanovení zákona o místních poplatcích, nelze její obsah nikterak právně zpochybňovat.

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

K námitkám stěžovatele, že byla v jeho případě prolomena v jeho neprospěch zásada in dubio pro mitius, Nejvyšší správní soud dodává, že tato zásada skutečně představuje jednu ze základních zásad správního (a potažmo celého veřejného) práva. Tento princip však nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli odlišnou

interpretaci právní normy podanou stěžovatelem měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Jak pravil Ústavní soud, „v právním státě je třeba tvorbě 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.“

Krajský soud přistoupil k tak rozsáhlé citaci z odůvodnění shora označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu právě proto, že v něm 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 „kopírují“ shora citované argumenty, kterými své závěry podpořil Nejvyšší správní soud. Tuto skutečnost však nepovažuje za relevantní, protože není způsobila přivodit nezákonnost žalobou napadených rozhodnutí. Případné názorové odchylky mezi argumentací správních orgánů a argumentací Nejvyššího správního soudu nemohou nic změnit na jejich shodném závěru, totiž že interaktivní videoloterní terminál představuje „jiné technické zařízení“ v 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. Navýšení místního poplatku

Podle § 11 odst. 1 a 2 zákona o místních poplatcích nebudou-li poplatky zaplacený (odvedený) poplatníkem nebo plátcem poplatku včas nebo ve správné výši, vyměří mu obecní úřad poplatek platebním výměrem. Dle odst. 3 včas nezaplacené (neodvedené) poplatky nebo jejich nezaplacenou (neodvedenou) část může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek.

Navýšení místních poplatků až na trojnásobek včas nezaplacené části poplatků bylo tedy nesporně věcí volného uvážení správního orgánu. Nutno podotknout, že shora uvedené znění zákona o místních poplatcích neobsahovalo žádná kritéria, která by správní orgán byl povinen při své úvaze o navýšení poplatku zohlednit. Tento fakt však rozhodně nemůže vést k závěru, že by správní orgán nebyl povinen

své úvahy o tom, proč přistoupil k navýšení místního poplatku, stejně jako úvahy o tom, jak dospěl ke konkrétní výši navýšení poplatku, řádně a srozumitelně odůvodnit.

Krajský soud připomíná, že rozhodnutí založené na volném správním uvážení je přezkoumatelné soudem (viz § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Jak vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, čj. 4 As 75/2006-25 (dostupný na www.nssoud.cz), správní soud u takového rozhodnutí zkoumá, zda správní orgán volné uvážení nezneužil, nepřekročil jeho meze, když i tam, kde rozhodnutí správního orgánu závisí toliko na jeho uvážení, „... je správní orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. zejména principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, ...“.

Využil-li správce poplatku v daném případě možnosti dané zákonem o místních poplatcích a shora uvedenou obecně závaznou vyhláškou a sáhl k navýšení místního poplatku, muselo být jeho rozhodnutí založené na diskrečním právu přezkoumatelné ve shora naznačených mezích.

Správce poplatku však neuvedl žádnou úvahu, která jej vedla ke stanovení navýšení místního poplatku právě ve výši dvojnásobku vyměřeného místního poplatku. V posledním odstavci odůvodnění platebního výměru pouze uvedl: „Z důvodu neuhrazení poplatku ve stanoveném termínu vám bylo v souladu s § 11 zákona o místních poplatcích vyměřeno jeho navýšení“. S navýšením žalobkyně nesouhlasila a v odvolání žádala jeho přezkum. Ten však žalovaný v podstatě odmítl, když odkázal za příslušné zákonné ustanovení umožňující toto navýšení a pouze konstatoval, že „krajský úřad nemá pravomoc obcím určovat, jak vysokou sankci vyměří, zda navýšení je přiměřené či nikoliv“. S tímto názorem se však krajský soud ztotožnit nemůže.

Ze stejných důvodů, jako je oprávněn přezkoumávat soud ve správním soudnictví, zda správní uvážení správního orgánu nevybočilo ze zákonných mezí, je oprávněn a současně povinen odvolací orgán přezkoumat správní uvážení správního orgánu I. stupně. Jak správně poukazovala i žalobkyně, dle ustanovení § 114 odst. 2 a § 116 odst. 2 daňového řádu, která vymezují rozsah přezkumu odvolacího orgánu, je odvolací orgán povinen přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí v rozsahu v odvolání požadovaném a musí se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat se všemi důvody v odvolání uvedenými. Těmto povinnostem však žalovaný nedostál.

Omezit možnost správního uvážení daného tím kterým právním předpisem správnímu orgánu toliko ve prospěch správního orgánu I. stupně, bez možnosti přezkumu a regulace správního uvážení odvolacím orgánem, by tak bylo nejen v rozporu s rozsahem přezkumné činnosti vymezené shora citovanými zákonnými ustanoveními, ale postrádalo by navíc jakoukoliv logiku za situace, kdy soudní řád správní dává tuto možnost soudům ve správním soudnictví. Rozhodnutí žalovaného

tak v té části, v níž se zabýval námitkami žalobkyně týkajícími se navýšení včas nezaplaceného místního poplatku, zůstalo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, právě z hlediska dodržení principů zákazu zneužití správního uvážení, zákazu diskriminace, zásady rovnosti subjektů, požadavku legitimního očekávání toho, aby správní orgán v obdobných případech rozhodoval obdobně. Žalovaný pominul odvolací námitky žalobkyně, v nichž se správností správního uvážení prvoinstančního správního orgánu polemizovala.

Krajský soud zdůrazňuje, že on sám přezkum správního uvážení správce poplatku obsaženého v platebním výměru za této situace provést nemohl. Odňal by tím totiž žalobkyni možnost přezkumu správního uvážení prvoinstančního správního orgánu orgánem odvolacím ve druhém stupni správního řízení, důsledkem čehož by bylo porušení zásady jeho dvojinstančnosti (srov. ustanovení § 108 odst. 1, § 109 odst. 1 a § 114 odst. 1 daňového řádu).

D. Účinnost obecně závazné vyhlášky města Havlíčkův Brod

Žalobkyně namítala, že obecně závazná vyhláška města Havlíčkův Brod č. 3/2010 byla až do 7. 10. 2010 v rozporu se zákonem, a to proto, že její účinnost byla stanovena jejím čl. 8 již ke dni 1. 10. 2010, přestože byla přijata 20. 9. 2010 a na úřední desce vyvěšena teprve dne 22. 9. 2010.

Nejenže se žalovaný k této žalobní námitce vůbec nevyjádřil, ale soudu neposkytl ani žádné podklady, ze kterých by vůbec bylo možno zmiňované údaje ověřit. Ve správním spise není dokonce založena ani předmětná vyhláška. Krajský soud tedy neměl, na základě čeho by vznesenou námitku posoudil. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného z již předcházejícího shora uvedeného důvodu musel stejně zrušit, nezasílal proto další výzvu žalovanému k doplnění spisu.

Ačkoliv tedy krajský soud posoudil ostatní žalobní námitky jako nedůvodné, ve vztahu k námitce týkající se navýšení místního poplatku dle § 11 zákona o místních poplatcích shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Nezbylo mu proto, než přezkoumávané rozhodnutí dle § 78 odst. 1 s. ř. s. za použití § 76 odst. 1 písm. a) téhož zákona zrušit pro vady řízení a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právními názory, které krajský soud ve zrušovacím rozsudku vyslovil.

Žalovaný rozhodne o odvolání žalobkyně v úplnosti, tedy vypořádá se i s obsahem odvolacích námitek týkajících se problematiky správního uvážení správního orgánu I. stupně při navýšení místního poplatku a to tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné z hlediska dodržení principů zákazu zneužití správního uvážení, zásady rovnosti a legitimního očekávání rozhodování správních orgánů a zásady zákazu diskriminace. Při svém rozhodování se rovněž neopomene zabývat otázkou účinnosti předmětné vyhlášky města.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 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. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, krajský soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč.

P o u č e n í :

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 u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje. 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 31. července 2013

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu