



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: **TIPGAMES, a. s.**, se sídlem Praha 1, Václavské nám. 56/802, zast. Mgr. Kateřinou Hůlkovou Ludvíkovou, advokátkou se sídlem v Plzni, Purkyňova 43, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Hradec Králové, Pivovarské náměstí 1245, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2011, čj. 12195/MJ/2011-2, t a k t o :

- I. **V řízení, které bylo přerušeno usnesením nadepsaného soudu dne 19. 7. 2012, se p o k r a č u j e .**
- II. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2011, čj. 12195/MJ/2011-2, 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 žalobci náklady řízení ve výši 6.800,- Kč k rukám jeho zástupkyni Mgr. Kateřině Hůlkové Ludvíkové, a to do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce do platebního výměru Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou (dále také jen "správce poplatku") ze dne 23. 3. 2011, čj. FIN-8993/2011, kterým mu byl za období od 1. října 2010 do 31. prosince 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 odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce dne 25. 8. 2010 splnil s výhradou svou ohlašovací povinnost. Z tohoto ohlášení vyplývá, že na území města Rychnov nad Kněžnou provozuje dva kusy koncových zařízení centrálního loterního systému (dále jen „IVT“) povolených Ministerstvem financí. Žalobce v něm vyjádřil i právní nejistotu, zda je či není poplatníkem, přičemž požádal o vyrozumění a o vydání případného platebního výměru. Správce poplatku vyzval žalobce k dobrovolnému splnění poplatkové povinnosti a následně, po neuskutečnění navržené schůzky s ním, mu zaslal informaci, ve které vyčíslil nedoplatek na místním poplatku a určil náhradní lhůtu splatnosti. Poté vydal shora identifikovaný platební výměr.

K předmětu místního poplatku žalovaný poukázal na ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích. Uvedl, že i přes skutečnost, že zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), výslovně nedefinuje pojem „jiné technické herní zařízení“, je možné dospět s použitím standardních interpretačních metod k jednoznačnému výkladu tohoto pojmu. Tímto pojmem je třeba rozumět takové technické zařízení odlišné od výherního hracího přístroje podle ustanovení § 17 zákona o loteriích, které je funkčně nedělitelné a slouží k realizaci loterie nebo jiné podobné hry ve smyslu § 1 odst. 1 téhož zákona, a to celého procesu od počátku do jeho konce. Centrální loterní systém s interaktivními videoterminály (IVT), jehož prostřednictvím funguje systém pro provozování sázkových her, je s ohledem na technické řešení nutno chápat jako systém souboru jiných technických zařízení, která jsou propojena, aby každé plnilo samostatnou funkci. Je-li centrální loterní systém tvořen centrální jednotkou, na níž jsou napojeny jednotlivé IVT jako koncová zařízení, u nichž hráč realizuje hru, je jiným technickým zařízením soubor centrální jednotky s mezičlánky a jedním koncovým IVT, neboť tento celek je nezbytný pro realizaci celého procesu hry. Počet jiných technických herních zařízení je proto roven počtu IVT, neboť každé z nich umožňuje společně s centrální jednotkou a případnými mezičlánky realizaci celého procesu hry. Předmětem místního poplatku se proto dle žalovaného 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. Místní poplatek se tak vybírá na každém koncovém místě tohoto systému, tj. na místě, kde se hráč účastní sázkové hry.

K sankčnímu navýšení poplatku žalovaný uvedl, že se domnívá, že správce poplatku mohl u žalobce při aplikaci tohoto institutu zvýšení postupovat mírněji. Má však zato, že je zcela na správním uvážení správce poplatku k jakým skutečnostem se při rozhodování přikloní, a proto, že není coby odvolací orgán oprávněn zasahovat do takové náležitě odůvodněné výše poplatkové povinnosti.

K namítané protiústavnosti zákona o místních poplatcích žalovaný dodal, 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 žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a navrhl jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího platebního výměru správce poplatku.

Předně vznesl námitku proti zvýšení místního poplatku. Žalobce považuje zvýšení místního poplatku provedené správcem poplatku a následně potvrzené žalovaným za nedůvodné a v rozporu s dobrými mravy, a to z důvodu právní nejistoty, zda je místní poplatek vůbec vyměřen po právu. Žalovaný se dle jeho názoru nevypořádal s jeho odvolací námitkou spočívající v nepřiměřenosti navýšení poplatku. Uvedl, že podrobně popsal důvod, pro který nemohl dobrovolně zaplatit místní poplatek bez vydání platebního výměru, a to proto, že by se tak ochudil o možnost procesní obrany proti povinnosti platit místní poplatek, protože by zde nebylo rozhodnutí, do kterého by bylo možné podat opravný prostředek.

Další námitku žalobce vznesl proti samotnému legislativnímu procesu přijetí novely zákona o místních poplatcích provedené zákonem č. 183/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře sportu“), a současně s účinností od 16. 6. 2010 novelizován i zákon o místních poplatcích. Nově tak byl zaveden místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu, konkrétně v ustanovení § 1 písm. g), § 10a odst. 1, 2 a 3 zákona o místních poplatcích. Podle žalobce byl legislativní proces přijetí novelizace zákona o místních poplatcích zákonem č. 183/2010 Sb. v rozporu s ústavním pořádkem, neboť byl přijat protiústavním způsobem. Pozměňovací návrh, na základě kterého došlo k novelizaci ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích se totiž netýkal téhož předmětu návrhu, který byl v legislativním procesu projednáván (zákon o podpoře sportu), ale byl přijat v podobě tzv. „přílepku“.

Podle žalobce je text předmětné novely zákona o místních poplatcích nesrozumitelný, neboť používá pojem „jiné technické zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“, přičemž ustanovení § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích odkazuje na zákon o loteriích, ve kterém však definice pojmu „jiné technické herní zařízení“ obsažena není. Zákon o loteriích v některých svých ustanoveních používá příbuzný pojem „technické zařízení“, avšak neupřesňuje, co se tímto technickým zařízením rozumí. Žalobce poukázal na § 17

odst. 1 zákona o loteriích, ve kterém je uvedena definice výherního hracího přístroje, přičemž dle jeho názoru měl zákonodárce pojmem „jiné technické herní zařízení“ na mysli technické zařízení, které je příbuzné výhernímu hracímu přístroji. Při kvalifikaci této příbuznosti je třeba vycházet z definice výherního hracího přístroje, proto musí být charakteru technologického. Jak vyplývá z definice výherního hracího přístroje v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích, jde o kompaktní a funkčně nedělitelné technické zařízení. Tyto znaky pak musí dle žalobce vykazovat i „jiné technické herní zařízení“. Kompaktnost je ve smyslu celistvosti jednoznačná a funkční nedělitelnost je třeba vázat na průběh sázkového procesu od vkladu finančních prostředků do hry do jejího výsledku ve smyslu výhry nebo prohry.

Nezákonnost platebního výměru shledává žalobce v tom, že jím byl vyměřen poplatek za provoz „technického herního zařízení“, tj. za provoz videoterminálů, které však nelze považovat za kompaktní funkčně nedělitelné technické zařízení ve smyslu zákona o loteriích. Za kompaktní funkčně nedělitelné technické zařízení je naopak dle jeho názoru třeba považovat pouze centrální loterijní systém jako celek, což vyplývá i z povolení o provozu loterie nebo jiné obdobné hry vydané Ministerstvem financí (CLS je funkčně nedělitelným technickým zařízením). Centrální loterijní systém řídí veškeré herní procesy a rozhoduje o všech výhrách, které pak pouze zobrazuje na interaktivních videoloterijních terminálech. Interaktivní videoloterijní terminál slouží pouze jako zobrazovací jednotka centrálního loterijního systému. Centrální jednotka se navíc fyzicky nachází jinde než koncové videoloterijní terminály. Navíc žalobce je i toho názoru, že pojem „jiné technické herní zařízení“ uvedený v § 1 písm. g) a v § 10a zákona o místních poplatcích v podstatě odkazuje na neexistující pravomoc Ministerstva financí, které není oprávněno povolovat provoz jakéhokoli technického herního zařízení, ale pouze loterii či jinou podobnou hru. Správce daně tak dle žalobce upřednostněním nesprávného výkladu před jiným možným (správným) výkladem zatížil žalobce poplatkovou povinností nad rámec zákona a jeho postup je tak v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce zpochybnil i závěry Metodického sdělení Ministerstva financí vydaného odborem 26 dne 6. 8. 2010 (zveřejněného na webových stránkách Ministerstva financí) týkající se vymezení pojmu „technická zařízení pro provozování sázkových her pomocí terminálů“ a pojmu „jiné technické herní zařízení“.

Žalobce nesouhlasí ani se závěry Ministerstva financí uvedenými v tomto metodickém sdělení ohledně otázky výběru místního poplatku z povolených/provozovaných jiných technických herních zařízení. Dle tohoto sdělení jsou předmětem místního poplatku dle § 10a odst. 1 věta první zákona o místních poplatcích povolené hrací přístroje a jiná technická zařízení povolená Ministerstvem financí, přičemž pojem provozovaný je třeba vztahovat pouze k výherním hracím přístrojům a povolená technická zařízení jsou předmětem poplatku bez ohledu na skutečnost, zda jsou provozována či nikoli. Dle žalobce se naopak pojem „provozovaný“ má vztáhnout i na „jiné technické herní zařízení“. Pokud by názor zastávaný odborem 26 Ministerstva financí byl respektován, znamenalo by to zpoplatnění již samotného aktu povolení provozu loterií. Jeden správný akt by tak byl

zatížen dvojnásobnou odvodovou povinností. Pro posouzení pojmu „povolený“ a „provozovaný“ žalobce poukázal i na obecně závaznou vyhlášku Statutárního města Teplice č. 4/2010, ve které je vázán vznik poplatkové povinnosti na uvedení herního zařízení do provozu.

Závěrem žalobce uvedl, že kdyby i připustil výklad odboru 26 Ministerstva financí, stále by zde vedle sebe existovaly dvě možné interpretace. V případě, že vedle sebe existují dvě či více výkladových možností, měl být aplikován výklad pro žalobce mírnější. Postupem žalovaného tak došlo k porušení zásady „in dubio mitius“ (v pochybnostech mírněji) či „in dubio pro libertate“ (v pochybnostech ve prospěch poplatníka).

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. K namítané protiústavnosti přijetí zákona č. 183/2010 Sb. zopakoval, že není kompetentní ústavnost kroků zákonodárných sborů posuzovat. Zákon je však v současné době platný i účinný, proto byl postup správce poplatku zcela v souladu s právními předpisy. Pojem „jiné technické herní zařízení“ není dle jeho názoru pojmem nesrozumitelným, nýbrž obecným a tuto obecnost nelze zákonu č. 183/2010 Sb. vytýkat. Při jeho výkladu dospěl správce poplatku i žalovaný k jedinému relevantnímu závěru, a to, že se jedná o pojem zastřešující veškerá technická zařízení, loterie a hry odlišná od výherních hracích přístrojů definovaných v zákoně o loteriích. Vyslovil nesouhlas s názorem žalobce, že příbuznost výherního hracího přístroje a jiného technického zařízení musí být nutně technologického charakteru. Je zde sice příbuznost, ta však spočívá v tom, že na obou zařízeních je možno provozovat loterii či jinou podobnou hru. Technologické řešení je naopak tím, co obě zařízení odlišuje a pokud by zde tato odlišnost nebyla, postrádalo by smysl je rozlišovat. K námitce nekompetentnosti Ministerstva financí k povolování zařízení žalovaný odkázal na ustanovení § 50 zákona o loteriích, z něhož dovodil, že 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. Žalovaný nesouhlasil ani s názorem žalobce na nutnost provozování jiného technického herního zařízení, aby mohl být zpoplatněn. S ohledem na název místního poplatku, v němž je uvedeno, že se jedná o poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení, jsou zpoplatňovány pouze provozované výherní hrací přístroje a všechna povolená jiná technická herní zařízení, přičemž odlišný způsob zpoplatnění souvisí s povolovacím procesem. Závěrem žalovaný uvedl, že pokud měl žalobce pochyby o své poplatkové povinnosti, mohl po její dobrovolné úhradě požádat o vrácení přeplatku, čímž by dosáhl de facto „negativního platebního výměru“, který by mohl napadnout opravným prostředkem.

Řízení o žalobě proti shora identifikovanému rozhodnutí žalovaného bylo krajským soudem přerušeno usnesením ze dne 19. 7. 2012, čj. 30 Af 37/2011-46. 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, když žalovaný s tímto postupem souhlasil výslovně a žalobce svůj souhlas udělil způsobem předvídaným v § 51 odst. 1 větě druhé s. ř. s. 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 námitky žalobce 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 notorietou, 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.

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

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 žalobce obsažené v rámci žalobních námitek, kterými se buď snažil zpochybnit výklad pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“ učiněný správními orgány v napadených rozhodnutích nebo na základě nichž sám výklad tohoto pojmu činil. 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 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“ 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 (odvedeny) 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 poplatků podle právě citovaného ustanovení zákona o místních poplatcích bylo zakotveno rovněž v čl. 8 obecně závazné vyhlášky města Rychnov nad Kněžnou č. 10/2003 o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj.

Navýšení místních poplatků až na trojnásobek včas nezaplacené části poplatků bylo tedy nesporně věcí volného uvážení správního orgánu. Nutno podotknout, že ani shora uvedené znění zákona o místních poplatcích, stejně jako citované ustanovení obecně závazné vyhlášky města, neobsahovala 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.

Správci poplatku nelze vytknout, že by povinnost ohledně odůvodnění svých úvah, které jej vedly ke stanovení navýšení místního poplatku ve výši dvojnásobku vyměřeného místního poplatku, zcela zanedbal. V posledním odstavci odůvodnění platebního výměru uvedl, že k navýšení místního poplatku na dvojnásobek přistoupil z důvodu, že „od splatnosti místního poplatku za 4. čtvrtletí roku 2010, tj. od 10. ledna 2011 uplynulo 72 dnů a ani přes opakované výzvy správce poplatku nedošlo k úhradě místního poplatku. Správce poplatku nepřistoupil k maximálnímu zvýšení místního poplatku z důvodu spolupráce poplatníka se správcem poplatku během správy daní, kdy poplatník vždy ve lhůtě reagoval na výzvy správce poplatku.“

S těmito důvody žalobce nesouhlasil a v odvolání žádal jejich přezkum. Ten však žalovaný v podstatě odmítl, když konstatoval, že „odvolací orgán v tomto případě není oprávněn zasahovat do správcem určené a náležitě odůvodněné výše poplatkové povinnosti, jestliže jeho postup neodporuje právním předpisům a je řádně odůvodněn.“ 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. 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 žalobci 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).

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 žalobce 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.

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. Žalobce byl ve věci úspěšný, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč a náhradě nákladů právní služby poskytnuté advokátem za 2 úkony po 2.100,- Kč včetně paušální náhrady hotových výdajů po 300,- Kč (§ 9 odst. 3 písm. f/ a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.). Krajský soud uložil takto vyčíslené náklady zaplatit k rukám zástupce žalobce, neboť jde o advokáta.

P o u ě 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