



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mráčky a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **AUTOART RUN, a.s.**, se sídlem Voskovcova 1075/45, Praha 5, zastoupeného Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem se sídlem v Praze 10, Litevská 8/1174, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem v Praze 5, Zborovská 81/11, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2013, č. j. 45 Af 26/2012 - 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze. Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu směřující proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále též „žalovaný“) ze dne 24. 7. 2012, č. j. 112374/2012/KUSK, sp. zn. SZ_090144/2012/KUSK.

[2.] Městský úřad Příbram jako správní orgán I. stupně v posuzované věci rozhodnutím č. j. MeUPB 84125/2011/OE/KL ze dne 14. 12. 2011 povolil stěžovateli provozování 2 ks výherních hracích přístrojů v období od 1. 1. 2012 – 31. 3. 2012. Uvedené rozhodnutí městský úřad následně změnil rozhodnutím č. j. MeUPB/2012/OE/KL/1 ze dne 27. 4. 2012 podle ustanovení § 43 odst. 5 písm. b) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), a to

tak, že z výroku IV. vypustil části, které se týkaly povinnosti uhradit místní poplatek za provozované výherní hrací přístroje (dále též „VHP“) a povinnosti odvést městu část výtěžku z provozování VHP, určenou na veřejně prospěšný účel. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že s účinností od 1. 1. 2012 již není oprávněn vybírat místní poplatky za provozovaný VHP ani odvod části výtěžku na veřejně prospěšný účel, proto byly uvedené podmínky vypuštěny.

[3.] Změna rozhodnutí byla provedena v návaznosti na podání stěžovatele ze dne 10. 4. 2012, kterým s odkazem na novou právní úpravu plynoucí ze zákona č. 300/2011 Sb. a zákona č. 458/2011 Sb. účinnou od 1. 1. 2012 požadoval, aby byla z moci úřední zahájena přezkumná řízení jednak ve věci rozhodnutí vyměřujícího povinnost uhradit *správní poplatky* za povolení provozování výherních hracích přístrojů a jednak ve věci rozhodnutí stanovujícího povinnost uhradit *místní poplatky* za 1. čtvrtletí roku 2012, vyměřené v souvislosti s provozováním každého výherního hracího přístroje podle § 10a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2011.

[4.] Přípisem ze dne 27. 4. 2012, č. j. MeUPB 23093/2012/OE/KL/2, správní orgán I. stupně stěžovateli ve věci správních poplatků sdělil, že v případě, kdy byla žádost o povolení provozu VHP podána před 1. 1. 2012, byl *správní poplatek* zaplacen dle položky 21 písm. c) přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, tj. za vydání povolení k provozování každého výherního hracího přístroje. Vybrání příslušných správních poplatků bylo v tomto případě v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 458/2011 Sb. (konkrétně čl. LXXVIII). V těchto případech proto neexistuje důvod pro zrušení či změnu vydaných povolení k provozu výherních hracích přístrojů.

[5.] Rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 27. 4. 2012 napadl stěžovatel odvoláním, v němž namítal, že napadené rozhodnutí neobsahuje změnu a úpravu rozhodnutí v části, ve které byl vyměřen *správní poplatek*.

[6.] Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 7. 2012, č. j. 112374/2012/KUSK, sp. zn. SZ_090144/2012/KUSK, odvolání stěžovatele zamítl. V odůvodnění pak mimo jiné konstatoval, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně *nebylo rozhodováno o povinnosti uhradit správní poplatek* (resp. nebyl jím „vyměřen správní poplatek“), když rozhodnutí o povolení provozu VHP bylo v souladu s ustanovením § 18 odst. 6 v té době účinného zákona o loteriích vydáno až po zaplacení správního poplatku. Vybrání správního poplatku za vydání povolení k provozu VHP proběhlo v souladu se zákonem. Správní orgán I. stupně neměl důvod se v rámci postupu podle ustanovení § 43 odst. 5 písm. b) zákona o loteriích s otázkou správního poplatku uhrazeného v roce 2011 vypořádat.

[7.] Rozhodnutí žalovaného stěžovatel napadl žalobou, v níž především namítal, že se správní orgány v žalobou napadených rozhodnutích nedostatečně vypořádaly s jeho podnětem, neboť se nezabývaly otázkou správních poplatků a *nevzaly v úvahu, že právní úprava účinná od 1. 1. 2012 provedená zákony č. 300/2011 Sb. a 458/2011 Sb. je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky*. V důsledku změny právní úpravy bylo na místě, aby nezkonzumovaná část správního poplatku byla stěžovateli vrácena. Součástí rozhodnutí správního orgánu I. stupně měl být proto také *výrok o vrácení nezkonzumované části správního poplatku vyměřeného a zaplaceného před 31. 12. 2011, neboť od 1. 12. 2012 už stěžovatel platil poplatky jiné*.

pokračování

[8.] Krajský soud žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), zamítl. V napadeném rozsudku krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce, že bylo povinností správního orgánu I. stupně a potažmo i žalovaného zabývat se v dotčených rozhodnutích problematikou správních poplatků, a to jednak z důvodu, že napadené rozhodnutí bylo vydáno podle ustanovení § 43 odst. 5 písm. b) zákona o loteriích, tedy postupem „z moci úřední“, kdy je na uvážení správního orgánu, aby sám posoudil naplnění podmínek pro aplikaci daného ustanovení, případným podnětem ohledně rozsahu či obsahu požadované změny rozhodnutí nebyl správní orgán vázán, když jeho jedinou povinností bylo informovat stěžovatele, jak s podnětem naložil a dále z důvodu, že *v rozhodnutí, které bylo v dané věci měněno rozhodnutím správního orgánu I. stupně, nebylo rozhodováno o povinnosti platit správní poplatek*, proto tato problematika nemohla být řešena ani v rozhodnutí žalobou napadeném. S ohledem na výše uvedené *nebylo podle krajského soudu zapotřebí, aby se zabýval ústavností nové právní úpravy správních poplatků*.

II. Obsah kasační stížnosti

[9.] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[10.] V úvodu kasační stížnosti stěžovatel žádá o přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti změny zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, účinné od 1. 1. 2012.

[11.] Konkrétně ve svém podání stěžovatel namítá, že v řízení před krajským soudem došlo k chybné interpretaci příslušných zákonných ustanovení a zejména nedošlo k řešení otázky neústavnosti předmětných předpisů, kdy krajský soud své odůvodnění „posunul“ do roviny, která nebyla předmětem řízení a argumentace stěžovatele. Krajský soud konstatoval, že neexistuje absolutní rovnost a případná náprava nerovnosti může znamenat novou nerovnost. Stěžovatel však nehoroval za imaginární absolutní rovnost, ale za rovnost u subjektů se stejnými podmínkami. Krajský soud se s touto problematikou věcně nevyrovnal a řádně nezodpověděl otázku, proč věc nepředložil k rozhodnutí Ústavnímu soudu. V uvedeném rozsahu proto považuje stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud podle stěžovatele také pochybil, když nehodnotil ani neposuzoval zásadu rovnosti, pokud jde o podmínky hospodářské soutěže a odůvodňoval imaginární rovnost, aniž by řešil otázku rovnosti shodných podnikatelských subjektů.

[12.] Stěžovatel namítá, že uvedená změna právních předpisů způsobila, že podnikatelé měli při stejné podnikatelské činnosti a stejném předmětu podnikání ve stejném období (rok 2012) rozdílnou ekonomickou situaci a nebyla zachována zásada rovnosti před zákonem. Rozlišujícím kritériem z hlediska poplatků vůči státu a odvodům byla skutečnost, zda subjekt požádal o povolení k provozování VHP na rok 2012 před 31. 12. 2011 nebo po 31. 12. 2011. Subjekty, které požádaly o povolení v roce 2011 a

zaplatily relativně vysoký poplatek, pak platily v roce 2012 stejné odvody jako subjekty, které požádaly o povolení až v roce 2012 a velmi vysoký poplatek za jednotlivý přístroj nezaplatily. Uvedené nerovné podmínky nemají dle stěžovatele žádné odůvodnění (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02).

[13.] Krajský soud tak v napadeném rozsudku dostatečně nezdůvodnil, proč podnět k Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepodal, ani se věcně nevypořádal s námitkami stěžovatele týkajícími se porušení základních práv a svobod a otázkou neodůvodněného rozlišování, přestože stěžovatel v této souvislosti rozsáhle argumentoval. Stěžovatel zde také poukazuje na nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/03 a ve věci sp. zn. Pl. ÚS 29/08.

[14.] Otázku rovnosti je podle stěžovatele nutné řešit věcně, tj. z hlediska faktických dopadů na podnikatelské subjekty a v případě, že se v daném případě zjistí nerovnost, je třeba posuzovat, zda je odůvodněná, či zda se jedná o svévoli. Stěžovatel je názoru, že v jeho případě byla nerovnost způsobena svévolně a účelově přímo zákonodárcem. Motivací svévole bylo zabránit výpadkům příjmů obcí.

[15.] V předchozích řízeních mohlo podle stěžovatele dojít i k porušení základních zásad daňové správy. Dle principu oficiality je správce daně povinen vždy úplně zjistit stav věci, což se v daném případě nestalo a krajský soud se uvedeným pochybením nezabýval, přestože se mohlo jednat o vadu řízení, kterou byl soud povinen přezkoumat i nad rámec žaloby.

[16.] V rámci své argumentace stěžovatel připouští, že správní orgány rozhodly formálně správně, ale použily zákony, které jsou zjevně v rozporu s ústavním pořádkem a v rozporu se zásadou rovného zacházení a zákazem diskriminace. Správní orgány porušily zásadu materiální pravdy a ústavně zaručená práva stěžovatele.

[17.] Stěžovatel dále připomíná, že se domáhal vrácení správního poplatku za vydání povolení k provozování VHP, který v sobě obsahoval část konzumační, avšak tento poplatek nebyl a nemohl být konzumován v důsledku změny právní úpravy. Žádosti o povolení k provozování VHP stěžovatel podal počátkem prosince roku 2011. Podstatná je skutečnost, že různí provozovatelé na rok 2012 zaplatili poplatek podle toho, zda žádali povolení na tři, šest nebo dvanáct měsíců a výše platby byla násobkem délky a počtu výherních hracích přístrojů. Změna právní úpravy neguje skutečnost, že poplatky byly zaplacený na různě dlouhá období a nezohledňuje, kolik kdo zaplatil. Ten, kdo požádal o povolení po 1. 1. 2012, poplatky neplatil. Rozdíly v zaplacených částkách se pohybují v řádech milionů korun na jednotlivé subjekty.

[18.] Od 1. 1. 2012 se poplatek vyměřuje za celou žádost, nejedná se tak již o poplatek konzumační za jednotlivý přístroj. Provozovatelé VHP od 1. 1. 2012 odvádí také jiné poplatky, nahrazující poplatky vyměřované do 31. 12. 2011. Stěžovatel je přesvědčen, že má nárok na vrácení zaplaceného správního poplatku, neboť část nekonzumovaného poplatku měla být upravena na částku platnou od 1. 1. 2012 a zbývající část měla být vrácena. S ohledem na tuto skutečnost nedošlo k úpravě rozhodnutí v intencích ustanovení § 43 odst. 5 zákona o loteriích v plném rozsahu jeho návrhu. Napadená rozhodnutí správních orgánů jsou tak neúplná a trpí vadou, protože nezahrnují a neřeší celý rozsah návrhu a celý rozsah problematiky, která měla být řešena z úřední povinnosti. Původní rozhodnutí mělo být upraveno, jak bylo uvedeno v návrhu a podnětu, doplněním úpravy

pokračování

správního poplatku – vrácením přeplatku, který byl zaplacen, tj. napadené rozhodnutí mělo být doplněno o výrok, kterým by byla provedena změna správních poplatků tak, že se výše nekonzumovatelné části správního poplatku, která přesahuje částku 5000 Kč, vrátí. Správní orgány tak porušily § 2 správního řádu.

[19.] Legislativní postup, kdy podnikatel uhradí za možnost provozovat podnikání platbu státu a po vydání tohoto povolení dojde ke změně právní úpravy, která zavede ještě další platbu, která již byla principiálně uhrazena, je postupem, který porušuje veškeré zásady právního státu, zejména zásadu rovného zacházení, zákazu diskriminace, legitimního očekávání a garanci nabytých práv. Subjekty, které uhradily nejdelší dobu, byly nedůvodně diskriminovány proti subjektům, které žádné povolení nezaplatily a o povolení požádaly až v roce 2012, či si nechaly povolení vystavit jen na 3 měsíce roku 2012.

[20.] Výše uvedené závěry o porušení zásady rovnosti a zákazu diskriminace dovozuje stěžovatel i z rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/02 a ve věci sp. zn. Pl. ÚS 22/92, ze kterých mimo jiné vyplývá, aby zákonodárce podložil své rozhodnutí racionálními a objektivními kritérii. Důvodová zpráva se však otázkou důvodnosti unifikace rozdílné skupiny podnikatelů vůbec nezabývá a zákonodárce se dopustil libovůle.

[21.] Účelovost a rozpornost právní úpravy vyplývá podle stěžovatele i z metodiky a výkladu Ministerstva financí ČR. Stěžovatel v kasační stížnosti také vysvětluje rozdíl mezi pojmem „daň“ a „poplatek“, poukazuje na rozpor s ustanovením § 2 odst. 1 daňového řádu a rozpor s dobrými mravy dle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., tehdy platného a účinného občanského zákoníku, neboť je nemravné požadovat úhradu za stejnou službu dvakrát. Stěžovatel také provedl srovnání výpočtu poplatků za provoz VHP pro rok 2012 při podání žádosti do 31. 12. 2011 a po tomto datu.

[22.] V závěru kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na přechodná ustanovení k zákonu č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, ve znění pozdějších předpisů (část padesátá devátá, změna zákona o správních poplatcích, čl. LXXVIII) a důvodovou zprávu k tomuto zákonu. Stěžovatel zde také namítá, že předmětná novela neměla žádnou legisvakanci lhůtu. Poslanecká sněmovna schválila zákon č. 458/2011 Sb. dne 20. 12. 2011, prezident jej podepsal dne 27. 12. 2011 a zákon vyšel ve Sbírce zákonů dne 30. 12. 2011 s účinností od 1. 1. 2012. Stěžovatel proto musel požádat o vydání povolení k provozování VHP podle předchozí právní úpravy a nemohl na uvedenou změnu reagovat.

[23.] Podstatné je podle stěžovatele to, že došlo k zásadní změně konstrukce správního poplatku a jeho výše. Část původního poplatku, který již byl zaplacen, byla znovu začleněna do položek, které mají být v roce 2012 zaplacený opakovaně. Vadnost vydaného rozhodnutí je možné dokumentovat na skutečnosti, že v rámci rozhodnutí byl či mohl být stanoven místní poplatek za VHP a dále povinný odvod ve výši 6-20 % z výnosu VHP, kdy však tyto povinnosti, ač jsou obsaženy v pravomocném správním rozhodnutí, zanikly a změnil se na jiné odvody – daňové s příslušným určením. Z hlediska legality je nemožné, aby jakékoliv rozhodnutí ukládalo povinnost v rozporu s hmotným právem a bylo zde vyžadováno plnění, jak povinností dle starého zákona, tak i podle nového zákona.

[24.] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[25.] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že předmětem věci bylo přezkoumání rozhodnutí o zamítnutí odvolání ohledně přezkoumání výroku IV. rozhodnutí o povolení provozování VHP, týkající se místních poplatků. Stěžovatel uvedené rozhodnutí napadl odvoláním a poté žalobou, kdy vytýkal, že se rozhodnutí nezabývalo poplatkem správním.

[26.] V kasační stížnosti stěžovatel argumentuje neústavností příslušné právní úpravy, a to novelizace zákona č. 634/2004 Sb., provedenou zákonem č. 458/2011 Sb. Konkrétní právní otázky, které by měly být ve správním řízení soudním řešeny, však stěžovatel neuvádí, stejně tak nekonkretizuje, jak krajský soud při řešení konkrétních právních otázek pochybil, ba naopak výslovně konstatuje, že „*správní orgány rozhodly formálně správně*“ a mezi účastníky je tedy nesporné, že rozhodnutí správních orgánů je správné, v souladu s jednoduchým právem.

[27.] Dle žalovaného se stěžovatel v podstatě domáhá pravé retroaktivity zákona č. 458/2011 Sb., kdy změnu výše poplatku požaduje vztáhnout na již pravomocně vyměřenou poplatkovou povinnost. V případě stěžovatelem tvrzené neústavnosti zákona č. 458/2011 Sb., stěžovatel mohl a měl podat příslušnou ústavní stížnost.

[28.] Postup krajského soudu, spočívající v přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu, není zahajován ani podmíněn návrhem účastníka řízení. Je pouze a jedině na soudu, zda při nalézání práva dojde k závěru, že zákon je v rozporu s ústavním pořádkem. Avšak takové konstatování není součástí přezkumného soudního řízení a nemusí být ani konstatováno v odůvodnění rozsudku.

[29.] Námitka diskriminačního zacházení, které podle stěžovatele spočívá v souběhu již zaplacených poplatků a změny poplatkové povinnosti zákonem č. 458/2011 Sb., také směřuje k pravé retroaktivitě zákona. Takový postup je však zásadně nepřipustný. Práva a povinnosti a jejich změny mají být ukládány zásadně do budoucna a již existující stav by měl být narušen co nejméně. Skutečnost, že vedle sebe stojí pravomocně vyměřené a vydáním rozhodnutí i zkonsumované správní poplatky a nová zákonná úprava poplatkové povinnosti, není protiústavní. Po účinnosti nové právní úpravy stará úprava nepřestává existovat, pouze není účinná, avšak je stále zachován princip zacházení se stejným (ve stejném okamžiku) stejně. Poplatková povinnost k datu 31. 12. 2011 byla všem subjektům, k tomuto okamžiku splňujícím zákonné podmínky, stanovena naprosto stejně a subjektům splňujícím podmínky od 1. 1. 2012 byla stanovena také stejně.

[30.] Stížnostní námitky stěžovatel staví na spojení příslušných ustanovení zákona č. 458/2011 Sb., avšak týkajících se v jednom případě novelizace zákona o místních poplatcích a v případě druhém novelizace zákona o správních poplatcích. Byť byla tato novelizace dvou odlišných zákonů součástí jednoho zákona, mění každý jednotlivý zákon samostatně. Změny nejsou na sobě závislé ani podmíněné.

[31.] S ohledem na vše výše uvedené žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32.] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[33.] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[34.] Kasační stížnost soud důvodnou neshledal.

[35.] Ze správního spisu plyne, že správní orgán I. stupně vydal dne 14. 12. 2011 rozhodnutí o povolení provozování 2 ks výherních hracích přístrojů. Před vydáním tohoto rozhodnutí stěžovatel ke dni 13. 12. 2011 uhradil v souladu s ustanovením § 18 odst. 6 zákona o loteriích, účinného do 31. 12. 2011, správní poplatek ve výši 20 000 Kč podle položky 21 písm. c) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2011. Jelikož rozhodnutí o povolení provozování VHP bylo vydáno až po zaplacení uvedeného správního poplatku, nebylo v něm o povinnosti tento poplatek zaplatit vůbec rozhodováno. Pouze v rámci odůvodnění bylo konstatováno jeho zaplacení.

[36.] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[37.] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře několikrát. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, v němž konstatoval: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“*. Rovněž tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, zdejší soud uvedl: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny;“* obdobně též v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, soud konstatoval, že *„pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i*

nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ (dále též viz např. rozsudek ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, rozsudek ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, rozsudek ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 - 326 etc.).

[38.] Krajský soud podle stěžovatele dostatečně nezdůvodnil, proč nepodal podnět k Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, ani se věcně nevypořádal s námitkami stěžovatele týkajícími se porušení základních práv a svobod a otázkou neodůvodněného rozlišování, přestože stěžovatel v této souvislosti rozsáhle argumentoval. Krajský soud také dle stěžovatele neřešil otázku neústavnosti předmětných právních předpisů, když své odůvodnění posunul do roviny, která nebyla předmětem řízení a už vůbec ne předmětem argumentace stěžovatele. Krajský soud dle stěžovatele konstatoval, že neexistuje absolutní rovnost a případná náprava nerovnosti může znamenat novou nerovnost. Stěžovatel však nehoroval za imaginární absolutní rovnost, ale za rovnost u subjektů se stejnými podmínkami, avšak krajský soud se s danou problematikou věcně nevyrovnal. Krajský soud podle stěžovatele také pochybil, když nehodnotil ani neposuzoval zásadu rovnosti, pokud jde o podmínky hospodářské soutěže, a odůvodňoval imaginární rovnost, aniž by řešil otázku rovnosti shodných podnikatelských subjektů.

[39.] Z odůvodnění rozsudku krajského soudu vyplývá, že krajský soud se ve svém rozsudku otázkou rozporu nové právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky nezabýval z důvodu, že správní orgány neměly povinnost se v napadeném rozhodnutí problematikou správních poplatků zabývat. Z argumentace krajského soudu, který otázku neústavnosti nové právní úpravy provažoval za irelevantní pro konkrétní řešenou věc, je tak zřejmé, proč podnět dle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu nepodal a stěžovatel v kasační stížnosti svou argumentací uvedený závěr nezpochybňuje ani nevyvrací.

[40.] Lze proto uzavřít, že námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu není důvodná. Za situace, kdy krajský soud žalobu zamítl, protože nebylo povinností správních orgánů v posuzované věci se problematikou správních poplatků zabývat, krajský soud nepochybil, pokud se s námitkami stěžovatele, týkajícími se porušení základních práv a svobod, diskriminačních důsledků nové právní úpravy, nedůvodného rozlišování, či svévolného a účelového porušení zásad právního státu zákonodárcem a otázkou neodůvodněného rozlišování, způsobených přijetím nové právní úpravy v rozporu s ústavním pořádkem ČR, nezabýval věcně, ale pouze zdůvodnil, proč se otázkou rozporu nové právní úpravy s ústavním pořádkem nezabýval.

[41.] V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 Afs 38/2013 - 66, jehož závěry se plně vztahují i na nyní projednávanou věc, lze dále uvést, že podstata námitek stěžovatele spočívá v tvrzení, že stěžovateli vznikla povinnost zaplatit správní poplatek dvakrát (viz argumentace stěžovatele, že subjekty, které požádaly o povolení v roce 2011 podle právní úpravy do 31. 12. 2011, zaplatily relativně vysoký poplatek a dále platily podle právní úpravy od 1. 1. 2012 stejné odvody jako subjekty, které požádaly o povolení až v roce 2012 a poplatek za jednotlivý přístroj neplatily, přičemž část původního poplatku, který již byl zaplacen, byla znovu začleněna do položek, které mají být v roce 2012 zaplacený opakovaně). Tuto část argumentace by však stěžovatel mohl namítat jedině v řízení, jímž by mu byla stanovena povinnost uhradit další správní poplatek podle zákona o loteriích ve znění zákona č. 458/2011 Sb., nikoliv v řízení, v němž byl „první“ správní poplatek zaplacen dne 13. 12. 2011 v souladu se zákonem účinným do 31. 12. 2011 (a tuto skutečnost stěžovatel ani nepopřel). Jedině v řízení o „druhém“ správním poplatku by správní orgán mohl posoudit, zda je důvodné po stěžovateli

pokračování

požadovat „druhou“ platbu. Tímto však Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá úspěšnost případně vznesených námitek.

[42.] V citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 8 Afs 38/2013 dále dospěl Nejvyšší správní soud k závěru: *„Posouzení otázky, zda vyžadování úhrady „druhého“ správního poplatku podle zákona o loteriích ve znění zákona č. 458/2011 Sb. je v souladu se zásadou rovného zacházení a s ústavním pořádkem, tedy není předmětem řízení v nyní projednávané věci a nemůže ovlivnit závěr, že správní poplatek zaplacený stěžovatelem dne 13. 12. 2011 byl správním orgánem vyžadován důvodně a v souladu se zákonem. Z žádného právního předpisu přitom nevyplývá, že by tento stav měl být měněn. Zákon č. 458/2011 Sb. byl pro nyní posuzovanou věc použitelný pouze v rozsahu přechodného ustanovení (čl. LXXVIII), jehož protiústavnost stěžovatel nezpochybnil. Stěžovatel spatřoval protiústavnost v nové úpravě výpočtu správních poplatků za provozování výherních hracích přístrojů, kterou však s ohledem na přechodná ustanovení nebylo možné použít. Námitka protiústavnosti zákona č. 458/2011 Sb. nemohla být úspěšná, protože zpochybněná právní úprava na posuzovanou věc nedopadá.“* Tyto závěry platí i v této věci a lze na ně plně odkázat.

[43.] K této námitce stěžovatele a k jeho návrhu na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajskému ani zdejšímu soudu z výše uvedených důvodů nevznikla povinnost postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložit Ústavnímu soudu otázku souladu dané právní úpravy s ústavním pořádkem. Tento postup není zahajován na základě žádosti účastníka, ale soud k němu přistoupí pouze tehdy, pokud uzavře, že *„zákon, jehož má být při řešení použito“*, je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy).

[44.] Stěžovatel v kasační stížnosti také vyjádřil svůj nesouhlas s „posunutím“ závěrů krajského soudu do roviny, která nebyla předmětem řízení a už vůbec ne předmětem argumentace stěžovatele. Krajský soud však v přezkoumávaném rozsudku závěry napadené stěžovatelem v kasační stížnosti ohledně absolutní rovnosti či případné nápravy nerovnosti vůbec neučinil, proto uvedené otázky nemohl ani nesprávně právně posoudit.

[45.] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud tedy ani k této námitce rozsudek krajského soudu neshledal nepřezkoumatelným.

[46.] Další kasační námitkou je tvrzené nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. V kasační stížnosti však stěžovatel nenapadá ani nevyvrací závěry vyslovené krajským soudem v napadeném rozsudku, pouze opakovaně vznáší svou argumentaci, kterou uplatnil již v podnětu k zahájení přezkumného řízení ze dne 10. 4. 2012 a v žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

[47.] Za situace, kdy stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá ani nevyvrací rozhodovací důvody krajského soudu, zdejší soud v projednávané věci shrnuje, že stěžovatel dne 14. 12. 2011 podal žádost o povolení k provozování VHP a ke dni 13. 12. 2011 uhradil správní poplatek za 2 výherní hrací přístroje na období 3 měsíců (od 1. 1. 2012 do 31. 3. 2012). Správní orgán I. stupně nepochybil, pokud výši úhrady tohoto správního poplatku přijal a žádosti vyhověl. Zaplacená částka odpovídala správnímu poplatku stanovenému v položce 21 písm. c) sazebníku správních poplatků ve znění do 31. 12. 2011 (sazebník správních poplatků je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích). Uvedená skutečnost není ani sporná, neboť stěžovatel připustil, že správní orgány postupovaly formálně správně.

[48.] Přípisem ze dne 10. 4. 2012 se stěžovatel domáhal změny rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 14. 12. 2011, tak, aby byla zrušena jeho povinnost hradit správní poplatky podle zákona o správních poplatcích ve znění do 31. 12. 2011, a dále, aby byla zrušena jeho povinnost odvodu části výtěžku a aby mu byl vyměřen správní poplatek ve výši 5000 Kč za vydání povolení k provozování VHP podle znění zákona účinného od 1. 1. 2012.

[49.] Na základě uvedeného podnětu změnil správní orgán I. stupně z moci úřední postupem podle § 43 odst. 5 zákona o loteriích rozhodnutí o vydání povolení k provozování VHP v části výroku, kterým byly stanoveny podmínky provozování VHP, a to tak, že z uvedených podmínek byla vyjmuta část týkající se jednak úhrady místního poplatku za provozovaný VHP a dále odvodu části výtěžku na veřejně prospěšný účel. Jednalo se o povinnosti, které měl stěžovatel splnit v průběhu roku 2012 a které se v důsledku změny právních předpisů od 1. 1. 2012 staly neaplikovatelné.

[50.] Na část podnětu ohledně stěžovatelem již uhrazených správních poplatků reagoval správní orgán I. stupně přípisem ze dne 27. 4. 2012, kde uvedl, že vybrání správního poplatku za vydání povolení k provozu VHP bylo v daném případě v souladu se zákonem, jak vyplývá z čl. LXXVIII zákona č. 458/2011 Sb. Uvedený článek obsahuje přechodné ustanovení ke změně zákona o správních poplatcích, které stanoví, že pokud bylo řízení, které je předmětem správního poplatku mj. podle položky 21 písm. c) přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění účinném před 1. 1. 2012, zahájeno před 1. 1. 2012, postupuje se při stanovení sazby a výpočtu tohoto poplatku podle dosavadních právních předpisů. S ohledem na výše uvedené správní orgán I. stupně uzavřel, že v uvedených případech v souvislosti se změnou zákona č. 634/2004 Sb. neexistuje důvod pro zrušení či změnu vydaných povolení k provozu VHP. Uvedený závěr shledává Nejvyšší správní soud správným. Správní orgán nebyl povinen z moci úřední rozhodnout o změně výše správního poplatku za předmětnou žádost stěžovatele.

[51.] V projednávané věci je třeba zdůraznit, že podání stěžovatele ze dne 10. 4. 2012 bylo *podnětem*. V řízení z moci úřední podle § 43 odst. 5 písm. b) zákona o loteriích nebyl správní orgán podnětem stěžovatele nijak vázán. Možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Pokud je řízení zahájeno z moci úřední, nejedná se o řádný ani mimořádný opravný prostředek. Správní orgán nemá povinnost zahájit takové řízení na základě podnětu a vydat rozhodnutí (srov. např. rozsudek ze dne 17. 7. 2012, č. j. 2 Ans 8/2012 – 31). Tím spíše není správní orgán v řízení zahájeném z moci úřední vázán rozsahem a důvody podnětu. Námitka, že správní orgán nevyčerpal celý rozsah návrhu a porušil tak § 2 správního řádu, nemohla být úspěšná.

[52.] Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může postupem podle § 43 odst. 5 písm. b) zákona o loteriích doplnit nebo změnit již vydané povolení, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem. Ve vztahu k zaplacenému správnímu poplatku ovšem potřeba změny rozhodnutí o vydání povolení k provozování VHP ze dne 14. 12. 2011 nevyvstala. Pro žádosti podané do 31. 12. 2011 nedošlo ke změně výše správního poplatku, ale tento poplatek zůstal nadále stanoven podle předpisů platných do 31. 12. 2011.

pokračování

[53.] Výše uvedené se týká i námitky krátké legisvakanční lhůty zákona č. 458/2011 Sb., která znemožnila stěžovateli na změnu právních předpisů reagovat. Uvedenou námitku stěžovatel navíc uplatnil poprvé až v kasační stížnosti. Předmětná námitka je proto nepřijatelná ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. i z důvodu, že se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud k totožné kasační námitce již v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 Afs 38/2013 - 61, uvedl: „*Soudní řád správní vyžaduje, aby již v žalobě byly uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo. Krajský soud totiž musí dostat příležitost se řádně a v úplnosti se všemi žalobními námitkami vypořádat. Pouze tehdy, jestliže stěžovatel nemohl důvody v řízení před krajským soudem uplatnit, může o ně opřít kasační stížnost. Tak tomu v projednávaném případě nebylo a stěžovatel netvrdil, že by zde existovaly objektivní okolnosti, které by mu zabránily předmětnou námitku řádně uplatnit v žalobě. Pro úplnost lze dodat, že s ohledem na výše uvedené závěry, podle kterých nová úprava správních poplatků zavedená zákonem č. 458/2011 Sb. není rozhodná pro nyní posuzovanou věc, by tato námitka prima facie nemohla být úspěšná ani tehdy, byla-li by uplatněna včas.*“

[54.] Námitka, ve které stěžovatel krajskému soudu vytkl, že z úřední povinnosti neposoudil možné porušení základních zásad daňové správy v předchozích řízeních, byla natolik obecná, že nesplňovala požadavky na řádně uplatněný stížní bod (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se jí proto z důvodu obecnosti nemohl zabývat.

[55.] Námitku vadnosti vydaného rozhodnutí z důvodu, že z hlediska legality je nemožné, aby jakékoliv rozhodnutí ukládalo povinnost v rozporu s hmotným právem a bylo zde vyžadováno plnění, jak povinností dle starého zákona, tak i podle nového zákona, stěžovatel zřejmě uplatnil bez vztahu k nyní projednávané věci, neboť z napadených správních rozhodnutí je zcela zjevné, že správní orgán I. stupně změnil z moci úřední postupem podle § 43 odst. 5 zákona o loteriích rozhodnutí o vydání povolení k provozování VHP v části výroku, kterým byly stanoveny podmínky provozování VHP, a to tak, že z uvedených podmínek byla vyjmuta část týkající se jednak úhrady místního poplatku za provozovaný VHP a dále odvodu části výtěžku na veřejně prospěšný účel. Jednalo se tedy o uložení povinností, které měl stěžovatel splnit v průběhu roku 2012 a které se v důsledku změny právních předpisů od 1. 1. 2012 staly obsolentní. Uvedená námitka je navíc ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná, neboť se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

V. Závěr

[56.] Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[57.] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu