



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **KIMEX CASINO, a. s.**, se sídlem Mitrovická 37, Paskov, zastoupený JUDr. Oldřichem Krpcem, advokátem se sídlem Chrobákova 543/6, Ostrava – Stará Bělá, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2013, č. j. 29 Af 21/2012 – 33,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

### **O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2011, č. j. MMB/0458930/2011; tímto rozhodnutím žalovaný částečně změnil výrok platebního výměru Úřadu městské části města Brna, Brno - Vinohrady, odbor finanční a výstavby (dále jen „správce místního poplatku“), ze dne 10. 10. 2011, č. j. BVIN 5941/2011/FIN/Chvi, a ve zbytku odvolání zamítl. Žalovaný změnil napadeným rozhodnutím platební výměr tak, že do výroku i odůvodnění platebního výměru byly doplněny specifikace zpoplatněných zařízení a žalovaný vypustil část výroku týkající se zvýšení místního poplatku. Napadeným rozhodnutím žalovaného ve spojení s platebním výměrem správce místního poplatku byl stěžovateli platebním výměrem vyměřen místní poplatek za provozovaný výherní hrací

přístroj nebo jiné technické zařízení povolené Ministerstvem financí dle § 10a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o místních poplatcích“), za poplatkové období od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2011, ve výši 23 276 Kč.

### I. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud považoval ve věci za zásadní zodpovězení otázky, zda místnímu poplatku dle § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích podléhají již jiná technická herní zařízení povolená, nebo zda tato musí být fakticky provozována.

Krajský soud připomněl, že z ustanovení § 1 písm. g) a § 10a odst. 1, 3 zákona o místních poplatcích vyplývá, že poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá *každý povolený* výherní hrací přístroj (dále jen „VHP“) nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí (dále jen „JTHZ“) a zároveň že sazba poplatku za *každý* VHP nebo JTHZ na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5 000 Kč. Samo gramatické znění uvedených ustanovení ukazuje, že sazba poplatku nezávisí na faktickém provozu VHP nebo JTHZ. Jedná se tedy o poplatek paušální, který se hradí za určité časové období. Krajský soud přitom poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99, v němž se Ústavní soud zabýval podmínkou *provozování* VHP u poplatku za provozovaný VHP, a to ve vztahu k dřívějšímu, avšak analogickému znění zákona o místních poplatcích. Vzhledem k obdobnému charakteru řešené právní otázky vycházel krajský soud z tohoto usnesení i v dané věci.

Krajský soud dále konstatoval, že v souladu s § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích byl obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 21/2010 (dále jen „obecně závazná vyhláška“) zaveden místní poplatek za VHP a JTHZ, a byly stanoveny specifické podmínky jeho výběru. Dle čl. 2 předmětné vyhlášky podléhal místnímu poplatku stejně jako dle zákona o místních poplatcích *každý povolený* VHP nebo JTHZ. Podle čl. 4 vyhlášky poplatková povinnost zcela jednoznačně vznikala *dnem, kdy nabylo právní moci povolení* JTHZ, a zanikala dnem zániku tohoto povolení. Z uvedeného krajský soud dovodil, že obecně závazná vyhláška v mezích zmocnění obsaženého v zákoně o místních poplatcích stanovovala místní poplatek za *každý povolený* VHP nebo JTHZ.

K tomu krajský soud podotkl, že problematika toho, zda má být zpoplatněno už povolené zařízení, či jen to skutečně provozované, již ostatně byla správními soudy zhodnocena, a bylo shledáno, že ustanovení § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích je třeba vykládat tak, že poplatku podléhá *každý* povolený, a nikoliv provozovaný hrací přístroj nebo JTHZ. V této souvislosti krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 - 26, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 1. 2013, č. j. 29 Af 33/2011-30, publ. pod č. 2842/2013 Sb. NSS.

Těmto závěrům dle krajského soudu odpovídá i přístup správních orgánů a odůvodnění jejich rozhodnutí, soud tudíž shledal bezpředmětným zabývat se zákonností obsahu metodického sdělení Ministerstva financí (navíc z rozhodnutí žalovaného, ani

pokračování

z platebního výměru není patrné, že by správní orgány z tohoto sdělení vycházely) nebo námitkou opomenutí zásady *in dubio pro libertate*, pro kterou v daném případě nebylo uplatnění.

Krajský soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že jeden správní úkon (vydání povolení Ministerstvem financí) byl zatížen dvojí odvodovou povinností. Poplatek lze chápat jako zákonem stanovené nenávratné peněžité plnění, vybírané státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi při nastoupení zákonem konkrétně určené právní skutečnosti jako vyrovnání za individuální výhodu. Vyznačuje se účelovostí a ekvivalentností, neboť primárním smyslem poplatků není naplnění veřejného rozpočtu, nýbrž nastolení jakési (byť i zcela abstraktně pojaté) reciprocity mezi poplatkem a činností orgánů veřejné správy (princip ekvivalence). Režim místních poplatků se řídí primárně zákonem o místních poplatcích, přičemž tyto poplatky plynou do veřejného rozpočtu obce a většinou je za ně poskytnut ekvivalent (protiplnění) ze strany obce. U poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo JTHZ lze toto protiplnění spatřovat v tom, že obec do jisté míry toleruje na svém území zařízení sloužící k provozování loterií nebo jiných podobných her, které mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí, jak se k tomu vyjádřil např. i Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Výše tohoto místního poplatku je pak stanovena pevnou částkou za určité období. Na druhou stranu u správního poplatku dle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, lze v dané věci protiplnění spatřovat ve vydání povolení správním orgánem k provozování loterie a jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, což je nutný předpoklad pro provozování loterie či jiné podobné hry. Jeho výše je naopak stanovena procentuální částkou ze zisku dosaženého provozem herního zařízení. Předmět zpoplatnění z hlediska jeho účelu je tak odlišný a o „dvojí zdanění“ se jedná pouze zdánlivě. Na druhou stranu soud nepopírá, že za určitých specifických okolností by i souběh zpoplatnění (zdanění) jednotlivých skutečností souvisejících s provozováním herních zařízení teoreticky mohl vykazovat rysy protiústavnosti, to však pouze v případě, pokud by celkový dopad takového zpoplatnění na provozovatele těchto zařízení měl rdousící efekt (byl by extrémně disproportionální) či by porušil princip akcesorické i neakcesorické rovnosti, uvedený např. v nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 29/08. Takové skutečnosti však stěžovatel netvrdil.

Pokud jde o námitky procesního charakteru, shledal soud výrok napadeného rozhodnutí srozumitelným; přestože se mohl výrok napadeného rozhodnutí stěžovateli subjektivně jevit nepřehledný, splňoval veškeré zákonné náležitosti a byl určitý.

Krajský soud v Brně tedy shledal stěžovatelem uplatněné námitky jako nedůvodné a žalobu zamítl.

## II. Kasační námitky stěžovatele

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel rozsudku krajského soudu vytýká především jeho nezákonnost. Krajský soud se dle stěžovatele nesprávně vypořádal s posouzením otázky výběru místních poplatků z povolených či provozovaných JTHZ.

Z pohledu stěžovatele se jedná o zjednodušení a nedostatečné pochopení celé situace, pokud krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku argumentoval usnesením Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99. K tomu stěžovatel uvádí, že v daném usnesení se Ústavní soud zabýval otázkou, zda má být pro možnost výběru místního poplatku či jeho poměrné části předmětný VHP skutečně v činnosti, nebo zda postačuje, že na daný VHP bylo vydáno příslušné povolení, a konstatoval, že sazba místního poplatku nezávisí na faktickém provozu VHP, tzn., že zde není prostor např. pro zohlednění otevírací doby příslušné provozovny, poruchovosti přístrojů, apod., nýbrž se jedná o poplatek paušální, který se hradí za určité časové období. S tím ostatně stěžovatel souhlasí. V jeho případě se však nejedná o to, zda bylo dané zařízení v provozu po nějakou časově omezenou dobu (v důsledku omezené provozní doby, provádění servisní činnosti, provádění oprav poruchového stroje, výpadku elektrické energie, atd.), a tedy o to, zda je přístroj ke hře následně skutečně využíván, nýbrž o to, ve které fázi zařízení začne místnímu poplatku podléhat. Tedy zda samotným vydáním povolení k provozu, nebo po vydání povolení k provozu a poté, co je přístroj na území obce/města umístěn a uveden do provozu (bez ohledu na to, zda je následně také skutečně provozován, nebo odpojován ze sítě). Předmětem poplatku je dle názoru stěžovatele každý provozovaný VHP nebo JTHZ. Pojem povolený je třeba chápat tak, že se jedná o přístroj, na který bylo vydáno povolení k provozu (tedy se jedná o legální provoz; logicky není přípustné, aby byl místní poplatek vybírán ze zařízení, které je provozováno bez příslušného oprávnění), tento byl umístěn na konkrétním místě uvedeném v povolení k provozu a je uveden do provozu, tzn., je zahájena jeho činnost předpokládána v předmětném povolení (viz protokol o prvním uvedení do provozu). Tento názor podporuje publikace Kanceláře veřejného ochránce práv, ze které stěžovatel v kasační stížnosti cituje. Nastíněný princip nebyl v textu zákona o místních poplatcích dle názoru stěžovatele změněn ani připojením pojmosloví týkajícího se „jiného technického herního zařízení“.

Stěžovatel si neumí představit, jak by místnímu poplatku mohla podléhat zařízení, která sice byla povolena k provozu, ale na území obce/města dosud nebyla vůbec umístěna. Sám krajský soud ostatně uvádí, že proti zaplacení poplatku lze spatřovat ze strany obce protiplnění, kterým je obec toleruje na svém území zařízení sloužící k provozování loterií nebo jiných podobných her. Nejen podle názoru stěžovatele, ale i z této úvahy pak vyplývá, že se musí jednat o umístění faktické, nikoli fiktivní či domnělé. Jinak k žádnému protiplnění ani dojít nemůže. V opačném případě by skutečně byla setřena hranice mezi správním poplatkem za vydání povolení k provozu a místním poplatkem a jeden a týž úkon by byl zatížen dvojitou odvodovou povinností; poplatek by byl vybrán dvěma subjekty za „pouhé“ povolení.

Stěžovatel krajskému soudu dále vytýká, že v odůvodnění napadeného rozsudku pominul zákon č. 300/2011 Sb., který novelizoval zákon o místních poplatcích tak, že z ustanovení § 1 písm. g) tohoto zákona jednoznačně vyplývá, která zařízení jsou zpoplatňována. Stěžovatel se domnívá, že tato novela nemění okruh zpoplatňovaných zařízení ve smyslu, zda jde o provozovaná či neprovozovaná zařízení. Ten zůstává stejný

pokračování

jako před novelou, jen definice je přesná a je zřejmé, že se jedná o zpoplatnění provozovaných zařízení. Předmětná novela, konkrétně část třetí zákona č. 300/2011 Sb., tak reagovala na situaci, která vznikla po přijetí nejasného zákona č. 183/2010 Sb. Z tohoto důvodu tato část rovněž nabyla účinnosti dnem vyhlášení, na rozdíl od zbývajících ustanovení novely.

Stěžovatel rovněž poukazuje na smysl novely provedené zákonem č. 300/2011 Sb., jejímž cílem bylo sjednotit praxi u VHP a jiných obdobných zařízení, aby se platilo za každé zařízení, a znovu se vrací k předmětu sporu mezi stěžovatelem a žalovaným.

Jestliže krajský soud k žalobní námitce konstatoval, že předmětem soudního řízení nebylo metodické sdělení odboru 26 Ministerstva financí ze dne 6. 8. 2010, pak stěžovatel uvádí, že z tohoto sdělení čerpalo jak Statutární město Brno, tak i žalovaný a je nepochybné, že sdělení mělo vliv i na úvahy krajského soudu.

Stěžovatel připomíná, že ve správní žalobě namítal v případě obecně závazné vyhlášky překročení rozsahu zákonného zmocnění obsaženého v zákoně č. 183/2010 Sb. Stěžovatel také konstatoval, že ustanovení zákona č. 183/2010 Sb., dotýkající se problematiky místních poplatků je nejasné a umožňující dvojí výklad, avšak postupem správce místního poplatku ani žalovaného nedošlo k aplikaci zásady *in dubio pro libertate*.

Stěžovatel dále vyjadřuje názor, že novela byla připravována ve značném chvatu a o její nekvalitnosti ostatně není sporu. Stěžovatel mimo jiné namítá, že k novele nebyla vypracována důvodová zpráva a argumentace zachycená ve stenozáznamu a stenoprotokolu se tříští. Stěžovatel odmítá, aby byl trestán za nedbale odvedenou práci zákonodárce.

Stěžovatel je toho názoru, že problematiku výběru místních poplatků za provozovaný VHP nebo JTHZ vyřešila technická novela, zákon č. 300/2011 Sb., která aniž změnila věcný rozsah zpoplatňovaných zařízení, stanovila v § 1 písm. g), že předmětnému místnímu poplatku podléhají zařízení provozovaná, nikoliv jen povolená. Stěžovatel s odvoláním na důvody uvedené v žalobě i v kasační stížnosti tedy tvrdí, že vybírání poplatků za zařízení, která nejsou ani umístěna a tedy ani provozována, nepodléhala místnímu poplatku, a tedy platební výměr byl správcem místního poplatku vystaven neoprávněně, v rozporu se zákonem, a žalovaným neoprávněně v této části potvrzen.

Stěžovatel z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a jemu předcházející správní rozhodnutí nebo aby zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah spisu krajského soudu a s ohledem na správnost rozsudku krajského soudu navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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 je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává stížnostního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, přičemž především zevrubnou argumentací nesouhlasí se způsobem interpretace a aplikace ustanovení § 1 písm. g) a § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích v rozhodném znění, neboť namítá, že poplatek za VHP a JTHZ nepodléhají zařízení povolená, ale pouze fakticky provozovaná. Pokud zařízení nebyla uvedena do provozu, nelze je podřadit pod poplatkovou povinnost dle citovaného ustanovení.

Z ustálené judikatury zdejšího soudu plyne, že o nezákonnost napadeného rozsudku by se jednalo tehdy, jestliže by krajský soud aplikoval na zjištěnou skutkovou situaci nesprávné zákonné ustanovení (případně by opomenul aplikaci některých ustanovení dalších) anebo by sice vycházel z relevantních zákonných ustanovení, nicméně jejich výklad by odporoval běžným interpretačním metodám (teleologická, systematická, logická, gramatická apod.), čímž argumentuje stěžovatel.

Rozhodnou právní otázkou se v posuzovaném případě jeví výklad pojmu místního poplatku za provozovaný VHP nebo JTHZ dle § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích v rozhodném znění, tj. před novelou provedenou zákonem č. 300/2011 Sb. Stěžovatel se ve své argumentaci přidržuje obecných argumentů, jež byly v rozhodovací praxi zdejšího soudu již vícekrát řešeny (srov. např. rozsudky č. j. 2 Afs 27/2013 – 34 ze dne 13. 6. 2013, č. j. 2 Afs 73/2013 – 39 ze dne 7. 10. 2013, č. j. 5 Afs 32/2013 – 24, ze dne 13. 9. 2013, etc.) a Nejvyšší správní soud nemá důvod se od své dosavadní konstantní judikatury odchýlit.

Nejvyšší správní soud se ve své dosavadní judikatuře podrobně zabýval historickým vývojem dotčené právní úpravy. Ve svých úvahách především vycházel z faktu, že dne 16. 6. 2010 nabyl účinnosti zákon č. 183/2010 Sb., kterým se mění mj. právě zákon o místních poplatcích. Na základě této novely zákona o místních poplatcích mohly obce zavést obecně závaznou vyhláškou nejen (již existující) poplatek za *výherní brací přístroj* [§ 2 písm. e) v návaznosti na § 17 odst. 1 zákona č. 202/1990, o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“)], ale nově i za tzv. *jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí*. Právní úprava zavedená zákonem č. 183/2010 Sb. však v praxi narazila na pochybnosti ohledně definice pojmu JTHZ, a tím pádem také vyvolala

pokračování

polemiku o oprávněnosti obecních úřadů, jakožto správců poplatku, vybírat místní poplatek za videoloterní terminály. Tyto pochybnosti ukončila, s účinností od 14. 10. 2011, stěžovatelem zmiňovaná novela zákona o loteriích, provedená zákonem č. 300/2011 Sb., která novelizovala nejen zmiňovaný zákon, ale i zákon o místních poplatcích. Nově byl zpřesněn předmět místního poplatku dle § 10a tak, že mu podléhal nejen každý povolený *výherní hrací přístroj* [§ 2 písm. e) zákona o loteriích], ale i každý *koncový interaktivní videoloterní terminál* [§ 2 písm. l) zákona o loteriích] a každé herní místo *lokálního herního systému* [§ 2 písm. n) zákona o loteriích]. Zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, byl § 10a zákona o místních poplatcích s účinností k 1. 1. 2012 zcela derogován. Stěžovatel krajskému soudu vytýká opomenutí zákona č. 300/2011 Sb. v odůvodnění napadeného rozsudku s tím, že uvedený zákon zpřesňuje definici zpoplatňovaných zařízení a je z ní zřejmé, že jsou zpoplatňována pouze provozovaná zařízení. Takovému názoru však nelze přisvědčit, neboť přes rozšiřující výčet zpoplatňovaných zařízení zůstala konstrukce § 10a zákona o místních poplatcích stejná, viz níže.

Relevantní ustanovení, která byla v projednávaném případě aplikována, jsou především § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích (v tehdy platném znění). Podle § 1 písm. g) zákona totiž obce mohou vybírat místní poplatek za *provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu*, a dle § 10a zákona (1) *[p]oplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Obec není povinná poskytnout osvobození od tohoto poplatku. (2) Poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel. (3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5000 Kč. Článek 2 obecně závazné vyhlášky stanoví, že „[p]oplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený výherní hrací přístroj (dále jen „VHP“) nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí (dále jen „jiné THZ“). Toto ustanovení tedy svým zněním doslovně kopíruje příslušnou část § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích a nikterak nevybočuje z textu zákona.*

Se stěžovatelem lze částečně souhlasit v tom, že znění § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích je do určité míry nejednoznačné, protože zatímco jeho první část hovoří o poplatku za *provozovaný VHP* nebo *JTHZ* [podobně 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 konstrukční prvky upravuje druhá část, ve které se již hovoří o povoleném hracím přístroji. Zákonodárce takto presumoval, že v případě povolení hracího přístroje bude přístroj 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. To 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 č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla (tzv. povinné ručení). Rozhodujícím kritériem je zde vlastnictví registrovaného vozidla, a nikoli fakt, zda je dané vozidlo skutečně provozováno. Z místních poplatků pak podobně poplatků za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů musí platit každá 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.

K argumentaci krajského soudu usnesením Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99 (U 55/15 SbNU 309), zdejší soud uvádí, že vskutku míří k jinému časovému aspektu slovního spojení „provozovaný přístroj“. Totiž vylučuje, že by při stanovení výše místního poplatku mohla být zohledněna otevírací doba provozovny, poruchovost přístroje, délka odstávky apod. Ve vztahu k nyní posuzovanému právnímu problému nemá právní názor zaujatý Ústavním soudem přílišnou relevanci. Závěr krajského soudu vyjádřený v rozsudku napadeném kasační stížností nicméně nekoliduje s právním názorem Ústavního soudu.

Pokud tedy statutární město Brno stanovilo ve vyhlášce č. 21/2010 v čl. 4 za rozhodnou skutečnost povolení daného VHP nebo JTHZ Ministerstvem financí, nepřekročilo 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 vázaly vznik poplatkové povinnosti až na samotný provoz hracího přístroje (viz např. obecně závazná vyhláška statutárního města Teplice č. 5/2010). Obce jsou nepochybně 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 přidrželá doslovného znění ustanovení zákona o místních poplatcích, nelze její obsah nikterak právně zpochybňovat.

Je plně v dispozici stěžovatele, aby požádal o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (resp. o jeho změnu) až v okamžiku, kdy skutečně hodlá VLT na konkrétním místě umístit a uvést do provozu. Sám stěžovatel tedy může svým jednáním ovlivnit délku prodlevy mezi vydáním povolení a uvedením zařízení do provozu. Nechce-li stěžovatel platit místní poplatek již za povolené VLT, které reálně nejsou v provozu, stačí, aby požádal o změnu povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry. Nejvyšší správní soud na tomto místě konstatuje, že motivuje-li konstrukce místního poplatku k tomu, aby se počet formálně povolených zařízení přiblížil počtu reálně provozovaných zařízení, jde o pozitivní efekt.

Stěžovatel se mýlí, pokud správní poplatek za přijetí žádosti o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (položka 21 přílohy zákona č. 634/2004 Sb.,

pokračování

o správních poplatcích) a místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí, považuje za dvojí zpoplatnění téže skutečnosti. Účelem správního poplatku je přispět paušálně stanovenou částkou na náklady státní správy související s vyřízením žádosti o vydání povolení (příspěvek na náklady správního řízení). Naproti tomu místní poplatek je hrazen za to, že trvá oprávnění držitele umístit na území obce výherní hrací zařízení či jiné technické hrací zařízení. Neuhrazení místního poplatku není důvodem zániku platnosti povolení. Místní poplatek je příjmem rozpočtu samosprávy a plní s ohledem na jeho výši, periodicitu a závislost výše na počtu hracích zařízení, regulační funkci (tu naopak postrádá správní poplatek). Místní poplatek naproti tomu nepředstavuje příspěvek na úhradu nákladů státní správy souvisejících s vyřizováním agendy povolení loterií a jiných podobných her.

Otázka, zda je za místní poplatek poskytováno poplatníkovi nějaké protiplnění, je významná z hlediska teoretického, neboť právě protiplnění je charakteristickým znakem odlišujícím poplatek od daně (srov. Bakeš, M. – Karfíková, M. – Kotáb, P. – Marková, H. a kol. *Finanční právo*. 5. vydání. C. H. Beck: Praha 2009, s. 154). Z pohledu zákonnosti rozhodnutí o vyměření místního poplatku je rozhodující pouze to, zda tato veřejnoprávní platba byla stěžovateli vyměřena v souladu se zákonem, nikoliv to, zda jde z hlediska teoretického o daň či poplatek. Jinými slovy řečeno, i kdyby stěžovateli nebylo ze strany obce poskytováno žádné protiplnění, jak naznačuje stěžovatel, nečinilo by to vyměřování místního poplatku nezákonným.

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.*“ (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10, cit. výše). 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.

Vyjadřuje-li se stěžovatel ke způsobu přijetí a kvalitě zákona č. 183/2010 Sb., pak Nejvyšší správní soud připomíná, že ústavní konformitu přijetí této novely zákona o místních poplatcích posuzoval též Ústavní soud a neshledal ji ústavně nekonformní (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 6/12, publ. pod č. 39/2013). Přestože vyjádření stěžovatele obsahově směřuje proti názoru Ústavního soudu, zdejšímu soudu nepřísluší tuto otázku hodnotit.

K opakovaným upozorněním stěžovatele na postup správních orgánů dle metodického sdělení Ministerstva financí a jeho vliv i na úvahy krajského soudu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovateli lze sice zčásti přisvědčit v tom, že metodické pokyny či jiná sdělení a doporučení Ministerstva financí nejsou obecně závaznými právními předpisy. Nicméně podle ustálené judikatury zdejšího soudu dotvářejí metodické pokyny či jiná sdělení a doporučení správní praxi, a pokud nevybočují ze zákonného rámce, je třeba k nim při rozhodování přihlídnout; opačný postup by byl v rozporu se zásadou zákazu

libovůle a rovného zacházení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 – 63, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V daném případě má však Nejvyšší správní soud za to, že výklad správních orgánů nepřekračuje meze stanovené zákonem, a ani v postupu krajského soudu neshledává ničeho nezákonného. Jak je totiž zřejmé z odůvodnění napadeného rozsudku, krajský soud se v projednávané věci právní povahou a závazností tohoto interního metodického sdělení nezabýval, neboť z obsahu platebního výměru ani rozhodnutí žalovaného neshledal, že by správní orgány z metodického sdělení vycházely. Rozhodnutí správních orgánů, která vycházela ze znění zákona o místních poplatcích a která byla podrobena soudnímu přezkumu krajským soudem, nelze považovat za nezákonná jen pro odlišný názor stěžovatele na výklad zákonných ustanovení.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že předmětem místního poplatku je JTHZ, které bylo povoleno příslušným orgánem, a to ačkoliv doposud nebylo uvedeno do provozu. Námitka stěžovatele je nedůvodná.

Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že zásada *in dubio mitius*, které se stěžovatel dovolává, 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, potažmo soud, 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“ [nález ze dne 29. 11. 2007 sp. zn. III. ÚS 783/06 (N 210/47 SbNU 709)]. 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 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 žalovaným a Nejvyšší správní soud tak neshledal ani porušení zásady *in dubio mitius*.

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k výše uvedenému shledal kasační stížnost nedůvodnou, neboť nosné důvody pro zamítnutí žaloby z hlediska zákona plně ob stojí. Jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud se předloženou věcí pečlivě zabýval, jeho argumentace je přesvědčivá, má oporu v zákoně a nebyl dán tvrzený kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu žádné náklady nevznikly.

pokračování

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. března 2014

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu