



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **SLOT Group, a. s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zast. Mgr. Alešem Smetankou, advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 12. 2011, č. j. KrÚ 106531/2011, a ze dne 15. 11. 2012, č. j. KrÚ 71078/2012, o kasačních stížnostech žalobce proti rozsudkům Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 29. 5. 2013, č. j. 52 Af 16/2012 – 234 a č. j. 52 Af 23/2013 – 118,

t a k t o :

- I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 Afs 61/2013 a 9 Afs 62/2013 **se spojují** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 9 Afs 61/2013.
- II. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanými kasačními stížnostmi napadá v záhlaví označené rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) ze dne 29. 5. 2013, kterými byly jako nedůvodné zamítnuty jeho žaloby proti v záhlaví specifikovaným rozhodnutím žalovaného.

[2] Rozhodnutím o odvolání ze dne 20. 12. 2011 žalovaný změnil výrok platebního výměru vydaného dne 23. 6. 2011 Městským úřadem Vysoké Mýto, č. j. 18924/2011/OFI/IV, tak, že nahradil chybné označení jednoho ze zpoplatněných zařízení za správné, a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Platebním výměrem byl stěžovateli dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o místních poplatcích“) a Obecně závazné vyhlášky města Vysoké Mýto č. 3/2010, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení, za období od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2011 vyměřen místní poplatek za celkem pět jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí ve výši 25 000 Kč.

[3] Rozhodnutím ze dne 15. 11. 2012 žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti platebnímu výměru č. 19/2011 vydanému dne 31. 10. 2011 Městským úřadem Česká Třebová, č. j. 27229/2011/FIN/MAZ/PVA/19, kterým byl stěžovateli podle zákona o místních poplatcích a Obecně závazné vyhlášky města Česká Třebová č. 3/2010, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení, vyměřen místní poplatek za období od 1. 4. 2011 do 30. 6. 2011 za dvě jiná technická herní zařízení a za období od 1. 7. 2011 do 31. 12. 2011 za pět jiných technických herních zařízení. Sazba poplatku činila 5 000 Kč za jedno zařízení na 3 měsíce, celkem tedy byla platebním výměrem vyměřena částka 60 000 Kč.

[4] Žalovaný v rozhodnutích o odvolání dospěl k závěru, že není povolán k posuzování ústavní konformity právní úpravy místního poplatku. Tzv. jiné technické herní zařízení není pojmem neurčitým; předmětem poplatku se stává každé koncové zařízení (interaktivní videoloterní terminál). Žalovaný v postupu správců poplatku neshledal ani namítané nedodržení zásady *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch jednotlivce) dovozované v důsledku výkladové nejednoznačnosti předmětu poplatku.

[5] Stěžejní spornou otázkou projednávané věci je vymezení předmětu poplatku, tedy obsah pojmu „jiné technické herní zařízení“, a s tím související posouzení dodržení zásady *in dubio pro libertate*.

II. Posouzení věci krajským soudem

[6] Krajský soud při výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ připustil, že herním zařízením nemůže být interaktivní videoloterní terminál, musí jím být funkčně nedělitelný celek, který je schopen zabezpečit herní proces od samého počátku do konce. Na rozdíl od stěžovatele však tento celek nespatořoval v centrálním loterijním systému (dále též „CLS“ nebo „centrální jednotka“) s libovolným množstvím koncových terminálů, nýbrž v sestavě tvořené jedním terminálem spojeným s centrální jednotkou. Každý terminál je pak představitelem jednoho celku, a tedy předmětem místního poplatku. Umístění dalších terminálů je Ministerstvem financí schvalováno rozhodnutím, kterým se doplňuje již existující rozhodnutí o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry; jinými slovy dochází ke zvýšení počtu funkčně nedělitelných celků schopných realizovat herní proces.

pokračování

[7] Důsledkem neexistence pochybností o výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ nemohly správní orgány porušit ani žalobcem namítanou zásadu v pochybnostech ve prospěch, resp. mírněji. Uvedený pojem lze dle krajského soudu při aplikaci příslušných výkladových metod zcela bez problému vyložit: ve shodě se stěžovatelem je nutno za herní zařízení považovat funkční celek, který je schopen zabezpečit celý herní proces od počátku do konce; přesně takovým celkem je právě centrální jednotka a koncový terminál, přičemž jednotlivé koncové terminály jsou na sobě nezávislé a navzájem se neovlivňují ani nepodmiňují.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí vznesené stěžovatelem při ústních jednáních spočívající v tom, že Městský úřad Vysoké Mýto ani Městský úřad Česká Třebová (dále jen „správci poplatku“) neuvedly v platebním výměru den vzniku poplatkové povinnosti, jímž se rozumí den vydání povolení k provozování jiného technického herního zařízení. Krajský soud dospěl k závěru, že správci poplatku tuto povinnost neměli; zcela dostačující bylo specifikovat vyměřený místní poplatek tak, aby byl nezaměnitelný, což také správci poplatku přesně učinil. Obdobně krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že po nabytí účinnosti obecně závazných vyhlášek nebylo vydáno již žádné povolení, a poplatková povinnost se tudíž na stěžovatele nevztahuje. Přestože krajský soud označil tuto námitku vznesenou při ústním jednání jako nový žalobní bod, ke kterému nemohl přihlížet, nad rámec dovodil, že zařízení povolená přede dnem nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky se tímto dnem stávají předmětem místního poplatku, neboť je tak dosaženo rovného zacházení se všemi provozovateli jiných technických zařízení.

[9] Závěrem krajský soud uvedl, že návrh stěžovatele na doplnění dokazování vznesený při jednání shledal nadbytečným, neboť skutečnosti, jimiž stěžovatel hodlal prokázat herní povahu CLS a koncových terminálů, nebyly sporné.

[10] S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu stěžovatele jako nedůvodnou v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

III. Kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky stěžovatele

[11] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodů vymezených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatel se předně neztotožňuje s výkladem právního pojmu „jiné technické herní zařízení“ rozhodného pro určení předmětu místního poplatku ve smyslu ustanovení § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích. Je přesvědčen, že CLS je funkčně nedělitelný, a jednotlivé koncové terminály tedy nejsou schopny při oddělení od zbytku CLS realizovat celý herní proces. Místnímu poplatku by proto měl podléhat CLS, a nikoli samotné koncové terminály, které nejsou způsobilé k naplnění sázkové vztahu, tj. neumožňují přijetí sázky ani vygenerování náhody či předem neznámé okolnosti.

[13] Oprávnění zpoplatňovat koncový interaktivní videoloterní terminál výslovně zavedla až s účinností od 14. 10. 2011 novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 300/2011 Sb. S odkazem na záznam ze sněmovního projednávání předmětné novely zákona stěžovatel dovozuje, že i samotný zákonodárce si byl vědom toho, že předmětem zpoplatnění místními poplatky dle původního znění zákona byl CLS jako celek a nikoli jednotlivé koncové terminály; v opačném případě by nebylo důvodu znění zákona měnit. Správnost výkladu stěžovatele podporuje dle jeho názoru rovněž návrh zákona o sázkových hrách, který nově definuje pojmy technické herní zařízení a herní pozice, přičemž CLS je definován jako technické herní zařízení a koncové terminály jako neoddělitelné součásti CLS, tj. herní pozice.

[14] V této souvislosti stěžovatel opakovaně poukázal na různost zastávaných výkladů předmětu zpoplatnění a z toho vyplývající nutnost volit takový výklad, který je v případě nejasností pro stěžovatele mírnější, resp. příznivější (aplikace zásad *in dubio mitius*, *in dubio pro libertate*). Více možných výkladů předmětu zpoplatnění přitom dle stěžovatele připouští i nálezný Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na nalus.usoud.cz).

[15] Skutečnost, že obsah pojmu „jiné technické herní zařízení“ je nejasný, a tedy sporný, měla být mimo jiné prokázána stanoviskem Elektrotechnického zkušebního ústavu, s. p., a Institutu pro testování a certifikaci, a. s., které stěžovatel předložil krajskému soudu k důkazu. Soud však provedení uvedených důkazů odmítl se závěrem, že tato otázka sporná není. Nevysvětlil však, proč nepřihlíží k herní a technické stránce věci, bez které dle stěžovatele nelze provést ani správný právní výklad.

[16] V návaznosti na shora uvedenou argumentaci považuje stěžovatel dále rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť se dle jeho názoru s klíčovou námitkou existence více právních výkladů nevypořádal a neprovedl k tomu ani navrhované důkazy (zejména Standard CLS vydávaný orgánem státního dozoru – Ministerstvem financí – pro účely povolovacího řízení a jednotlivá rozhodnutí Ministerstva financí). Poukazuje přitom na skutečnost, že v rozhodné době bylo vyloučeno, aby žadatel obdržel samostatné rozhodnutí o povolení výhradně na koncový terminál bez existence rozhodnutí vydaného k celému CLS (na rozdíl od výherních hracích přístrojů, které mohly být povolovány jednotlivě).

[17] Stěžovatel krajskému soudu dále vytýká, že se z rozsudku nelze zjistit, na základě čeho soud dospěl k závěru o aplikovatelnosti obecně závazné vyhlášky na daný skutkový stav, jestliže v platebním výměru ani v rozsudku není uvedeno, kdy bylo CLS povoleno, kdy takové rozhodnutí nabylo právní moci a v jaké době byly jednotlivé koncové terminály skutečně provozované. Zdůrazňuje, že CLS bylo povoleno již před nabytím účinnosti obecně závazné vyhlášky, nejde tedy o jiné technické herní zařízení povolené za účinnosti obecně závazné vyhlášky. Bez konkretizace povolení a vysvětlení právního významu data povolení a nabytí jeho právní moci ve smyslu právních účinků obecně závazné vyhlášky je platební výměr nepřezkoumatelný.

[18] Na základě všech shora uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[19] Žalovaný ve svých vyjádřeních ke kasačním stížnostem setrval na svém stanovisku obsaženém v žalobou napadených rozhodnutích o odvolání, tedy že pojem „jiné technické herní zařízení“ není pojmem nejasným či nesrozumitelným. Dále poukázal na rozdílnost povolovacího procesu „jiných technických herních zařízení“, jejichž provoz na rozdíl od výherních hracích přístrojů povolovalo Ministerstvo financí; v rozšíření předmětu místního poplatku o jiná technická herní zařízení tak žalovaný spatřuje možnost obcí regulovat povolování těchto zařízení na svém území. Současně vyjádřil nesouhlas s názorem žalobce, že předmětem poplatku by měla být pouze provozovaná herní zařízení; skutečnost, že provozovatel neuvede přístroj do provozu, nemůže jít k tíži obce.

[20] Podané repliky spojil stěžovatel v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013-26, s návrhem na předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. V citovaném rozhodnutí dospěl zdejší soud k závěru, že interaktivní videoloterní terminál představuje „jiné technické zařízení“ ve smyslu ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích, přičemž zpoplatnění podléhá každý koncový terminál, nejen centrální loterní jednotka.

[21] Svoji argumentaci stěžovatel opakovaně staví především na rozumnosti a přípustnosti jím zastávaného výkladu předmětu zpoplatnění místními poplatky, a tudíž nutnosti aplikovat výklad ve prospěch soukromého subjektu.

[22] V návaznosti na namítanou obhajitelnost a rozumnost stěžovatelem zastávaného výkladu předmětu zpoplatnění dále namítá, že samy správní orgány v jistých případech přistupují k aplikaci jím prezentovaného výkladu. Zdůraznil, že pouze v případě provozování sázkových her prostřednictvím CLS jsou za předmět zpoplatnění označována jednotlivá herní místa (koncové terminály), zatímco v případě ostatních srovnatelných sázkových her provozovaných prostřednictvím nedělitelných funkčních celků je za předmět zpoplatnění označován celý systém bez ohledu na mnohost jednotlivých herních míst (příkladem u herního zařízení MAX POWER).

[23] Nad rámec již uplatněných kasačních námitek stěžovatel rozporuje druhým senátem dovozenou regulatorní funkci místního poplatku, neboť tato je dle jeho názoru ztělesněna ustanovením § 50 odst. 4. zákona o loteriích opravňujícím obce provozování videoloterních terminálů omezit či zakázat. Naopak smyslem a účelem předmětné právní úpravy bylo navýšit příjmy do rozpočtu obcí. Obsáhle se stěžovatel vymezil rovněž k závěru druhého senátu o povinnosti hradit poplatek za každý povolený, byť neprovozovaný, hrací přístroj nebo jiné technické zařízení.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[24] Vzhledem k tomu, že totožně formulované kasační stížnosti stěžovatele směřují proti obdobným rozhodnutím krajského soudu, rozhodl Nejvyšší správní soud ve shodě s § 39 odst. 1 a § 120 s. ř. s., o spojení těchto kasačních stížností ke společnému projednání.

[25] Kasační stížnosti jsou podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustné a podle jejich obsahu jsou v nich namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení před správním orgánem a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

IV.a

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[26] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudků krajského soudu (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí krajského soudu je zpravidla možné se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč žalobní námitky považoval za nedůvodné, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publ. pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, publ. pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, publ. pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, publ. pod č. 81/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí po posouzení jejich náležitostí a obsahu na základě uvedených kritérií neshledal.

[27] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu především v absenci vypořádání žalobní námitky týkající se nezbytnosti aplikace právní zásady *in dubio (pro) mitius* (respektive *in dubio pro libertate*). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že aplikace této zásady předpokládá existenci vícero (nejméně dvou) obhajitelných výkladů konkrétního ustanovení právního předpisu. Vzhledem k tomu, že krajský soud nepovažoval ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích za nejednoznačné a umožňující dvojí výklad, nebyla tato zásada při jeho rozhodování aplikována. Z odůvodnění napadených rozhodnutí přitom bez pochybností vyplývá, že se krajský soud ztotožnil s právním posouzením věci žalovaným (viz str. 7 rozsudků), a tedy i s jím zastávaným výkladem relevantních ustanovení právních předpisů. Posouzení otázky, zda k porušení stěžovatelem namítané zásady skutečně došlo, je uvedeno níže.

[28] Další námitkou, kterou krajský soud ve svém rozsudku podle mínění stěžovatele opomněl vypořádat, jsou technické aspekty stěžovatelem provozovaných zařízení (interaktivních videoloterních terminálů), jelikož bez posouzení technické stránky fungování jiného technického herního zařízení nelze ani provést správný právní výklad. K namítanému Nejvyšší správní soud konstatuje, že z argumentace krajského soudu je naopak zřejmé, že technické aspekty stěžovatelem provozovaných zařízení zohlednil při samotné úvaze o definici jiného technického zařízení, jestliže dospěl k závěru, že každý

pokračování

koncový terminál tvoří spolu s centrální jednotkou nedělitelný funkční celek. Je přitom na místě zdůraznit, že soud při úvahách o výkladu právního pojmu nemůže vycházet pouze z technického popisu věci, nýbrž je povinen hodnotit problém v širším kontextu. Pokud tedy krajský soud na základě takto provedené úvahy dospěl k závěru o nadbytečnosti provedení dalšího důkazu ryze technickým stanoviskem Elektrotechnického zkušebního ústavu, které nad to není pro výklad soudu závazné, nemohlo to mít za následek nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

[29] Stěžovatel vytýká krajskému soudu rovněž opomenutí vypořádat se s argumentací obsaženou v nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, který se týkal obecně závazné vyhlášky města Chrástava. Ústavní soud zde posuzoval ústavní konformitu vyhlášky vydávané k provedení zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). Krajský soud v rámci vypořádání žalobních námitek závěrů uvedených v citovaném nálezu Ústavní soudu skutečně nevyužil, nicméně je třeba zdůraznit, že se stěžovatel takového postupu ani nedomáhal; naopak sám uvedl, že se zmíněný náleží týká oblasti veřejného pořádku, konkrétně oprávnění obcí regulovat na svém území provozování sázkových her v podobě umístění koncových terminálů, nikoliv zpoplatnění interaktivních videoloterních terminálů, a proto je pro posouzení projednávané věci zcela bez významu. Krajskému soudu tedy nelze vytýkat, že se s předestřenou argumentací nálezu Ústavního soudu nezabýval, jestliže nebyla stěžovatelem do řízení prostřednictvím žádné z žalobních námitek vnesena, a krajský soud vystavěl své závěry na odlišných důvodech.

[30] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudků krajského soudu spočívající v absenci úvahy o aplikovatelnosti obecně závazných vyhlášek ve vazbě na datum povolení jednotlivých herních zařízení byla vznesena až při jednáních konaných dne 29. 5. 2013. Jelikož stěžovatel neuplatnil námitku účinně (včas) v řízení před krajským soudem, není podle § 104 odst. 4 s. ř. s. takový důvod přípustný ani pro kasační stížnost. Skutečnost, že se krajský soud námitkou věcně zabýval, nemá na otázku její přípustnosti žádný vliv (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 1 Azs 8/2003 – 90). Současně ani námitka svým obsahem nepředstavovala vadu, která by krajskému soudu bránila v přezkumu napadených rozhodnutí žalovaného v rozsahu včas uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84).

[31] Lze tedy uzavřít, že krajský soud v odůvodnění rozsudku věcně vypořádal všechny uplatněné žalobní námítky, a rozhodnutí tudíž vadnou nepřezkoumatelností ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. netrpí.

IV.b

Vymezení předmětu místního poplatku

[32] Jak již bylo zmíněno výše, stěžejní námitkou projednávané věci je od počátku správního řízení vymezení předmětu zpoplatnění a s tím související výhrada k uplatnění zásady v pochybnostech mírněji, resp. ve prospěch stěžovatele. Jedná se o výklad ustanovení § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích, dle něhož poplatek 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.

[33] Před vlastním vypořádáním těchto klíčových námitek Nejvyšší správní soud připomíná, že se již uvedenými právními otázkami zabýval např. ve stěžovatelem zpochybněném rozsudku ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 – 26, a dále např. v rozsudcích ze dne 13. 6. 2013, č. j. 2 Afs 27/2013 – 34 a č. j. 2 Afs 28/2013 – 34, ze dne 14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 26/2013 – 34, a ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 55/2013 – 37 (všechny dostupné na www.nssoud.cz). Na argumentaci uvedenou v těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud navazuje i v nyní posuzované věci, přičemž nenašel důvodu se od ní odchýlit.

[34] Úvodem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné rekapitulovat alespoň stručně historický vývoj dotčené právní úpravy. Dne 16. 6. 2010 nabyl účinnosti zákon č. 183/2010 Sb., kterým se mění mj. právě zákon o místních poplatcích. Ústavní konformitu přijetí této novely zákona o místních poplatcích posuzoval Ústavní soud, který legislativní proces shledal v souladu se zákonem [viz náleze ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (39/2013 Sb.)]. Na základě této novely zákona o místních poplatcích mohly obce zavést obecně závaznou vyhláškou nejen (již existující) poplatek za *výherní hrací přístroj* [§ 2 písm. e) v návaznosti na § 17 odst. 1 zákona 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 vyvolala pochybnosti ohledně definice pojmu jiného technického herního zařízení a následně polemiku o oprávněnosti obecních úřadů, jakožto správců poplatku, vybírat předmětný místní poplatek za koncové interaktivní videoloterní terminály. Tyto pochybnosti ukončila, s účinností od 14. 10. 2011, 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 ustanovení § 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]. Do té doby tedy panovala terminologická nekonzistence mezi zákonem o místních poplatcích a zákonem o loteriích, neboť pojem *jiné technické herní zařízení* nebyl zákonem o loteriích používán. Zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, kterým byl novelizován jak zákon o místních poplatcích, tak (částečně i) zákon o loteriích, byl § 10a zákona o místních poplatcích k 31. 12. 2011 zcela derogován.

[35] Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku sp. zn. 2 Afs 37/2013 ve vztahu k výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ k závěru, 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 pouze z technických parametrů přístroje, nýbrž především z jejich funkce. Hrací přístroje i interaktivní videoloterní terminály je v tomto pojetí nutno považovat za „jiná technická herní zařízení“, a to právě z hlediska poplatkové povinnosti stanovené místní samosprávou. Pro účely zpoplatnění místními poplatky proto není rozhodné, na jakém principu je povolená loterie provozována, ale zda naplňuje vlastnosti výherního hracího

pokračování

přístroje, tj. zda umožňuje hru. Za situace, kdy by za jednotku, z níž se odvádí poplatek, byla považována pouze centrální loterní jednotka, ztratil by posuzovaný místní poplatek fakticky smysl, neboť jednomu poplatku by podléhal nekonečný počet koncových přístrojů videoloterních terminálů. 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).

[36] Stěžovatel ve své argumentaci zdůrazňuje především požadavek na kompaktnost herního zařízení, resp. funkční nedělitelnost z hlediska způsobilosti realizovat celý herní proces, kterou koncové videoloterní terminály postrádají. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v závěru, že technické odlišnosti interaktivního videoloterního terminálu a výherního hracího přístroje nelze zpochybnit. Zdejší soud však již ve své dřívější judikatuře v obdobné věci dospěl k závěru, že tyto odlišnosti nejsou při k výkladu příslušných ustanovení zákona o místních poplatcích podstatné: *„Interpretace zákona o místních poplatcích nemůže vycházet pouze a jedině ze znalosti technických parametrů. 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 nelze akceptovat“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2013, č. j. 1 Afs 55/2013 – 37). Z pohledu právní kvalifikace interaktivního videoloterního terminálu jako tzv. jiného technického herního zařízení nejsou tudíž technické aspekty herního zařízení určující.

[37] Při nalézání obsahu právního pojmu „jiné technické herní zařízení“ je v celkovém společenském kontextu třeba přihlídnout rovněž ke vnímání interaktivních videoloterních terminálů samotnými uživateli. Nejvyšší správní soud v této souvislosti např. v rozsudku ze dne 13. 9. 2013, č. j. 5 Afs 32/2013 – 24, dospěl k závěru, že uživatel (hráč) nevnímá žádný podstatný rozdíl mezi hrou na výherním hracím přístroji či videoloterním terminálu; z jeho pohledu jde o zařízení obdobná, která užívá s úmyslem dosáhnout prostřednictvím sázek co nejvyšší výhry v penězích. Pro tyto uživatele je naprosto okrajové, zda ke generování výhry dochází přímo v daném zařízení (jako je tomu u výherního hracího přístroje), anebo v centrálním loterijním systému (v případě videoloterního terminálu). Stejně jsou i negativní socioekonomické důsledky jejich užívání; v obou případech je pociťují obce, na jejichž území se tato zařízení nacházejí. Tento fakt ostatně zcela jasně potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12. Z pohledu výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ je tudíž jeho technická podstata okrajovým kritériem.

[38] Technickou povahu sporné otázky výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ prokazoval stěžovatel odborným stanoviskem Elektrotechnického zkušebního ústavu a Institutu pro testování a certifikaci, dle kterého je ve shodě s názorem stěžovatele nutné z hlediska techniky herního procesu vnímat centrální jednotku a koncové zařízení jako jeden celek. Nejvyšší správní soud nad rámec shora provedené úvahy o okrajové úloze technických aspektů herních zařízení zdůrazňuje, že posuzování právních otázek je bytostně spjato se soudním rozhodováním a je doménou soudu. Proces poznávání práva směřující k výkladu obsahu právních norem proto nemůže být předmětem dokazování.

Stanoviska odborných pracovníků proto nejsou pro soud při výkladu právních pojmů nijak závazná. V této souvislosti poukazoval stěžovatel na povolovací proces videoloterních terminálů, který je vždy vázán na konkrétní povolenou centrální jednotku, a jednotlivé koncové terminály jsou tak polovány pouze s centrální jednotkou jako jeden celek. Je však třeba od sebe odlišovat proces povolení herního zařízení coby administrativního nástroje regulace umístění zařízení a s tím související rozhodnutí zákonodárce o tom, komu bude tato pravomoc svěřena (povolení Ministerstva financí, vyhlášky obcí), a na straně druhé regulaci ekonomickou uplatňovanou prostřednictvím místního poplatku. Přijatá právní úprava zákona o místních poplatcích měla jednoznačně za cíl z hlediska zpoplatnění postavit sobě na roveň jednotlivá herní zařízení, a reagovat tak na rozmach interaktivních videoloterních terminálů, které do té doby místním poplatkům nepodléhaly, a byly tedy fakticky neregulovatelné.

[39] Nelze se ztotožnit ani s dílčími závěry stěžovatele učiněnými na podkladu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Ústavní soud se v citovaném nálezu zabýval výkladem zákona o loteriích, konkrétně potom otázkou, kdo je příslušným k povolování umístění interaktivních videoloterních terminálů. Ústavní soud sice v nálezu konstatoval, že „*charakter ILV [interaktivních videoloterijních systémů – pozn. zdejšího soudu] neumožňuje jejich podřazení pod úzkou definici výherního hracího přístroje podle § 17 odst. 1 loterijního zákona, neboť videoloterijní terminály jakožto koncové herní stanice, které jsou součástí širšího a složitějšího systému, jehož jádro je umístěno centrálně, postrádají vlastnost kompaktnosti, kterou vyžaduje definice obsažená v § 17 odst. 1 loterijního zákona.*“ Dále však pokračoval: „*Avšak nic nebrání tomu, aby byly podřazeny pod širší definici podle § 2 písm. e) loterijního zákona, neboť nepochybně se jedná o zařízení výherním hracím přístrojem podobná a sloužící témuž účelu*“. Závěry Ústavního soudu naopak plně konvenují se zde vysloveným závěrem o potřebě postavit pro účely zpoplatnění na roveň výherní hrací přístroje a videoloterní terminály. Lze proto přijmout závěr, že *interaktivní videoloterní terminál lze podřadit pod pojem jiné technické herní zařízení, užitý v ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích.*

[40] Vytýkal-li stěžovatel krajskému soudu, že užití výkladové metody vedly k výsledku pro stěžovatele nepříznivějším, což není v oblasti veřejného práva přípustné (porušení zásady *in dubio pro libertate*), ani zde mu nelze přisvědčit. Tento princip nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli interpretaci právní normy podanou stěžovatelem měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Krajský soud dospěl principiálně ke stejným závěrům jako Nejvyšší správní soud, přičemž šlo fakticky o nalezení konkrétního významu neurčitého právního pojmu „jiné technické herní zařízení“ užitého v zákoně o místních poplatcích. Aby mohlo dojít ke stěžovatelem tvrzenému pochybení, musel by být výklad, který zastává Nejvyšší správní soud, postaven rovnocenný konkurenční výklad práva. Stěžovatel postavil výklad pojmu „jiné technické herní zařízení“ na ryze technických vlastnostech hry na interaktivních videoloterních terminálech a zcela odhlédl od smyslu a účelu sporného ustanovení zákona o místních poplatcích, jak je vysvětleno výše pod body [33] a [34] rozsudku. V daném případě se tedy nejedná o souboj dvou rovnocenných výkladů; Nejvyšší správní soud jasně a jednoznačně vyložil, proč výklad zastávaný stěžovatelem postavený na technickém hledisku herního procesu nemůže být rovnocenný, a vysvětlil, z jakého důvodu mají být předmětná herní zařízení zpoplatněna.

pokračování

[41] Stěžovatel na podporu svého názoru o nutnosti aplikovat zásadu *in dubio lebertate* rovněž poukazoval na skutečnost, že stejný pohled na výklad pojmu „jiné technické zařízení“ jako stěžovatel sdílelo rovněž Ministerstvo financí před Ústavním soudem v řízení sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Se stěžovatelem lze souhlasit, že v předmětném řízení před Ústavním soudem Ministerstvo financí skutečně pro účely povolování interaktivních hracích terminálů apelovalo na neoddělitelnost koncového terminálu od na něj navázané centrální jednotky. Jak však bylo uvedeno již výše pod bodem [41], Ústavní soud se v tomto řízení zaobíral výkladem zákona o loteriích v rámci procesu vydávání povolení k provozování herních zařízení, které je zaměřeno na ochranu jiných veřejných zájmů, nežli řízení o zpoplatnění těchto zařízení. Závěry Ústavního soudu vyslovené v citovaném nálezu je proto v odlišných souvislostech zákona o místních poplatcích nutné používat pouze podpůrně.

[42] Za rozhodné pro závěr o existenci více rovnocenných výkladů nelze označit ani poslanecké rozpravy spojené s přijímáním zákonů, ze kterých stěžovatel dovozuje, že pojem „jiné technické herní zařízení“ způsoboval výkladové obtíže. Pro účely výkladu soudu je vždy rozhodné konečné znění příslušné právní normy, se kterým také soud při podání výkladu pracuje. Opakované novelizace a upřesňování terminologie zákona nepřispívají k právní jistotě, avšak v daném případě z nich nelze z výše uvedených důvodů dovodit nezákonnost výše předestřené výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“.

[43] Lze se ztotožnit se stěžovatelem, že zřejmě i s ohledem na rychlý technologický vývoj v oblasti herních zařízení zvolil zákonodárce pro účely zákona o místních poplatcích pojem „jiné technické herní zařízení“, který není terminologicky zcela určitý, nicméně jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 Afs 37/2013, vůle a zájem zákonodárce na zpoplatnění interaktivních videoloterních terminálů jsou zcela zřejmé a nepochybné.

[44] Námitka stěžovatele poukazující na rozdílný postup správce poplatku ve vztahu ke zpoplatňování CLS a jejích koncových terminálů na straně jedné a jiných výherních zařízení s více herními místy na straně druhé je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. námitkou nepřipustnou, neboť tato námitka nebyla uplatněna v žalobě, ač uplatněna být mohla. Krajský soud se k těmto tvrzením bez svého zavinění nemohl vyjádřit.

[45] Dalšími námitkami stěžovatele (ryze fiskální funkce místního poplatku, zpoplatňování povolených, byť fakticky neprovozovaných herních zařízení) polemizujícími se závěry rozsudku druhého senátu sp. zn. 2 Afs 37/2013 se zdejší soud blíže nezabýval, neboť v tomto řízení nebyly předmětem sporu.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Stěžovatelem uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadeným rozsudkům krajského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnosti byly proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuty.

[47] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. dubna 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu