



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Ondřeje Mráčky a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **SYNOT TIP, a. s.**, se sídlem Uherské Hradiště - Mařatice, Jaktáře 1475, zastoupený JUDr. Jaroslavem Novákem, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 2, Trojanova 2022/12, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2014, č. j. 10 Af 42/2013 - 40,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2014, č. j. 10 Af 42/2013 - 40, **se z r u š u j e**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 16. 4. 2013, č. j. KUJCK/28929/2012/OEKO, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 342 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce JUDr. Jaroslava Nováka, Ph.D., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

- I.
Vymezení věci

Rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 16. 4. 2013, č. j. KUJCK/28929/2012/OEKO, bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti platebnímu výměru Městského úřadu Český Krumlov (dále jen „správce poplatku“) vydanému dne 24. 10. 2012, č. j. FIN/1242/PV/NV/320/2011, kterým správce poplatku dle ustanovení § 11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“) vyměřil stěžovateli poplatek za provozované jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí za období 1. 1. 2011 až 31. 3. 2011, 1. 4. 2011 až 30. 6. 2011, 1. 7. 2011 až 30. 9. 2011 a 1. 10. 2011 až 31. 12. 2011 ve výši 285 996 Kč (sestavající z poplatku ve výši 95 332 Kč a navýšení ve výši 190 664 Kč).

Stěžovatel zamítavé rozhodnutí napadl žalobou, v níž namítl protiústavnost přijetí novely zákona o místních poplatcích. Zároveň nesouhlasil se závěrem správce poplatku, že poplatek lze vybírat za povolené interaktivní videoloterní terminály, když tyto nelze považovat za kompaktní, funkčně nedělitelné technické zařízení dle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). Zpochybnil *„závěry metodického sdělení Ministerstva financí vydaného dne 6. 8. 2010 odborem 26 Cla a daně“*, protože ten by znamenal zpoplatnění samotného povolení provozu loterií, čímž by jeden akt byl zatížen odvodem dvakrát.

II.

Rekapitulace skutkového stavu a posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Z hlediska skutkového stavu věci vyšel krajský soud z následujícího.

Podle obecně závazné vyhlášky města Český Krumlov číslo 1/2010, o místních poplatcích, činil poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení 5000 Kč za tři měsíce a poplatková povinnost vznikala uvedením jiného technického herního zařízení povoleného Ministerstvem financí do provozu. Sankce je upravena v čl. 29 vyhlášky, jenž umožňuje zvýšit poplatek až na trojnásobek, nebyl-li zaplacen včas nebo ve správné výši. Od 1. 1. 2011 byla účinná obecně závazná vyhláška č. 4/2010, o místních poplatcích, která obsahuje úpravu ohlašovací povinnosti pro jiná technická zařízení povolená ministerstvem financí. Podle ustanovení § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích přitom platilo, že *„poplatku podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí.“* Podle čl. 35 odst. 1 vyhlášky města Český Krumlov č. 4/2010 je poplatníkem provozovatel výherního hracího přístroje (dále též „VHP“) nebo jiného technického herního zařízení povoleného Ministerstvem financí (dále též „jiné THZ“). Článek 36 odst. 1 téže vyhlášky č. 4/2010 stanoví, že *„poplatková povinnost vzniká a) dnem uvedení VHP do provozu, b) dnem nabytí právní moci povolení provozování jiného THZ.“* Podle čl. 41 uvedené vyhlášky včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může správce poplatku zvýšit až na trojnásobek. Toto zvýšení je příslušenstvím poplatku.

pokračování

Stěžovatel podáním ze dne 21. 9. 2010 splnil ohlašovací povinnost s výhradou, kdy dovodil, že jím provozovaná zařízení poplatkové povinnosti nepodléhají. Výzvou ze dne 13. 10. 2010 byl stěžovatel správcem poplatku vyzván k ohlášení poplatkové povinnosti a zaplacení místního poplatku. Na tuto výzvu reagoval stěžovatel sdělením ze dne 18. 10. 2010, ve kterém odkázal na předchozí splnění ohlašovací povinnosti s výhradou.

Následovala výzva správce poplatku ze dne 2. 2. 2012 k ohlášení skutečností potřebných pro správné stanovení místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj či jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu za tři čtvrtletí roku 2011. Stěžovatel dne 8. 2. 2012 podal přehled jím provozovaných zařízení.

Výzvou správce poplatku ze dne 12. 3. 2012 byl stěžovatel upozorněn na to, že nebyl zaplacen místní poplatek za IV. čtvrtletí 2011 za provozovaná zařízení. Platebním výměrem ze dne 24. 10. 2012 byl stěžovateli správcem poplatku vyměřen místní poplatek a zvýšení tohoto poplatku za jednotlivá čtvrtletí, a to s odůvodněním, že místní poplatek dosud nebyl zaplacen. Správce poplatku dále uvedl, že stěžovatel nereagoval na upozornění ze dne 12. 3. 2012 a poplatek uhrazen nebyl, proto mu bylo vyměřeno zvýšení místního poplatku. K závěrům krajského soudu ohledně částky zvýšeného místního poplatku však zdejší soud poznamenává, že není správná úvaha krajského soudu, že se v předmětném případě nejednalo o zvýšení maximální; zákon o místních poplatcích umožňuje zvýšit vyměřený poplatek až trojnásobně – tak tomu v posuzovaném případě bylo, neboť konečná výše 285 996 Kč je právě trojnásobkem místního poplatku správcem poplatku původně vypočteného na částku 95 332 Kč. Proto dále zdejší soud tam, kde krajský soud hovoří o „dvojnásobku“, používá správný výraz „trojnásobek“.

Krajský soud v přezkoumávaném rozsudku uvedl, že ústavností procesu přijímání zákona č. 183/2010 Sb. se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12, publikovaném pod č. 39/2013 Sb. a jeho neústavnost neshledal. Označený předpis má formu zákona a podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při svém rozhodování zákonem vázán. Není na obecném soudu, aby se zabýval žalobními výhradami o neústavnosti přijatého zákona, jestliže Ústavní soud učinil zjištění o tom, že zákon neústavní není. Novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 183/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 183/2010 Sb.“), umožnila přijmout obecně závaznou vyhlášku, která by regulovala vybírání poplatku za výherní hrací přístroj a jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí. Taková vyhláška byla městem Český Krumlov přijata v rámci zákonného zmocnění podle § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Oprávnění poplatek vybírat bylo přiznáno § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích. Text vyhlášky je tak dle krajského soudu v souladu s ustanovením § 10a zákona o místních poplatcích.

Z pohledu funkční nedělitelnosti je dle krajského soudu nutné považovat za jiné technické herní zařízení, které je schopno v důsledku napojení na centrální řídicí jednotku realizovat celý herní proces a tedy za předmět místního poplatku centrální jednotku a taktéž videoloterní terminál. Vydáním povolení ministerstva financí k provozování jiného technického herního zařízení se povoluje zařízení, které je tvořené centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a připojenými koncovými interaktivními videoloterními terminály. Podle krajského soudu byly novelizací výše uvedených předpisů postaveny na stejnou úroveň hrací přístroje a interaktivní videoloterní terminály. Proto byla poplatková povinnost vztažena na interaktivní videoloterní terminály správně.

Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, která se týkala navýšení místního poplatku. Krajský soud poukázal na skutečnost, že o místním poplatku a jeho zvýšení bylo rozhodováno za období roku 2011. Regulace vybírání místního poplatku byla pro tento rok upravena obecně závaznou vyhláškou č. 4/2010, o místních poplatcích, která byla účinná od 1. 1. 2011 a sazbu poplatku upravuje čl. 38 tak, že činí 5000 Kč na tři měsíce za jiné technické herní zařízení. Navýšení poplatku a sankce jsou upraveny v čl. 41 uvedené vyhlášky tak, že včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může správce poplatku zvýšit až na trojnásobek.

Krajský soud uvedl, že možnost navýšení místního poplatku představuje správní uvážení, přičemž podle vyhlášky č. 4/2010 jsou jedinými kritérii proto toto uvážení správná výše správního poplatku a jeho včasné zaplacení. Pro přezkum tohoto správního uvážení, zejména, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených právním předpisem, má proto význam přijatá právní úprava a dostatek skutkových zjištění umožňujících správní uvážení učinit. Krajský soud uvedl, že není pochyb o tom, že zvýšení místního poplatku uvedená vyhláška umožňuje, a že poplatky nebyly zaplacený ve stanovených lhůtách. Místní poplatek za I. čtvrtletí roku 2011 byl splatný dne 15. 4. 2011, za následující období dne 15. 7. 2011, za III. čtvrtletí 2011 dne 15. 10. 2011 a za IV. čtvrtletí 2011 dne 15. 1. 2012. Na nezaplacení poplatku byl stěžovatel upozorněn a k jeho vyměření došlo dne 24. 10. 2012. Krajský soud poukázal na skutečnost, že délka prodlení s úhradou poplatku je zjevná z porovnání termínů splatnosti s datem vydání platebního výměru správcem poplatku, která je ve vztahu ke zvýšení místního poplatku odůvodněna tím, že k datu vydání platebního výměru poplatek dosud nebyl uhrazen, proto bylo přistoupeno k vyměření poplatku v předmětné výši. Žalovaný pak k odvolací námitce týkající se navýšení poplatku uvedl, že na poplatníkovi je povinnost poplatek vypočítat a zaplatit v termínu splatnosti. K vydání rozhodnutí dochází teprve po nesplnění takové povinnosti poplatníkem, přičemž poplatek lze jako sankční opatření zvýšit. Děje se tak pro případ nezaplacení poplatku včas nebo ve správné výši. Krajský soud tedy dovodil, že z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která tvoří jeden celek, plyne, že zvýšení poplatku má oporu ve vyhlášce a k takovému zvýšení lze přistoupit při včasné nezaplacení poplatku nebo jeho zaplacení v nesprávné výši. Krajský soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že správní orgány při rozhodování o navýšení místního poplatku vycházely ze skutkového zjištění, že místní poplatek nebyl zaplacen vůbec. Bylo proto dodrženo kritérium, že poplatek zaplacen nebyl, právě splnění tohoto kritéria umožňuje navýšení místního poplatku. Jiná kritéria právním předpisem stanovená nejsou. Je-li skutkové zjištění o nezaplacení místního poplatku správné a existuje-li předpis umožňující zvýšení místního poplatku, pak při stanovení místního poplatku v předmětné

pokračování

výši nevykročily správní orgány z mezí stanovených vyhláškou a jejich správní uvážení není nezákonné.

Okolnost, že stěžovatel splnil ohlašovací povinnost s výhradou, jej podle krajského soudu povinnosti poplatek uhradit nezbavila, tím spíše za situace, kdy výzvou ze dne 2. 2. 2012 byl vyzván k ohlášení skutečností významných pro správné stanovení místního poplatku. Za konkretizovaná období ke splnění ohlašovací povinnosti došlo dne 8. 2. 2012, místní poplatek zaplacen nebyl, a proto dne 12. 3. 2012 bylo vydáno upozornění na nezaplacený místní poplatek. Pro možnost zvýšení místního poplatku není dle krajského soudu rozhodné, zda včasné a řádné neuhrazení poplatku bylo způsobeno zaviněně. Významné je nezaplacení poplatku nebo úhrada poplatku v nesprávné výši. Úhradou poplatku se poplatník nevzdává svých práv, jsou-li tu procesní prostředky, které lze k docílení vydání platebního výměru využít. Vyhláška města Český Krumlov umožňuje poplatek zvýšit až na trojnásobek. Kritéria daná tímto právním předpisem byla také dodržena, a proto se nejedná o nepřiměřené navýšení a takový postup byl důvodný, jestliže pro to předepsané podmínky jsou splněny. Na možnosti uložit zvýšení poplatku ničeho nemění okolnost, že stěžovatel sdělil, jaká zařízení provozuje, a vyjádřil nesouhlasný názor na zpoplatnění těchto zařízení, ani případný další vývoj právní úpravy daného místního poplatku. Žalovaný sice stručně uvedl, že zvýšení poplatku je na jeho správci, avšak současně uvedl, kdy tak lze učinit.

Krajský soud tedy uzavřel, že nezjistil, že správní orgány při správním uvážení o navýšení místního poplatku překročily meze správního uvážení, či správní uvážení zneužily.

III.

Z obsahu kasační stížnosti stěžovatele

Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

Dle stěžovatele je podstatou sporu otázka, co lze rozumět pod pojmem „jiné technické herní zařízení“, zavedeným novelou zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 183/2010 Sb., a zda je tak možno vyměřit a vybrat poplatek za provoz interaktivních videoloterních terminálů, jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení centrálního loterního systému. Považuje za sporné, zda je možno tento poplatek vyměřit a vybrat nejen za terminály, jež jsou provozovány, nýbrž i za terminály, jejichž provoz byl povolen, avšak tyto dosud nebyly uvedeny do provozu či dokonce nebyly ani umístěny.

Podle jeho názoru interaktivní videoloterní terminál není kompaktním zařízením a sám o sobě není schopen realizovat celý herní proces; z toho dovozuje, že interaktivní videoloterní terminál nemá stejné ani podobné vlastnosti jako výherní hrací přístroj, protože ty má jen centrální loterní systém jako celek. Z hlediska gramatického výkladu

pojmu „jiné technické herní zařízení“ pokládá za klíčovou definici výherního hracího přístroje dle ust. § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Zároveň své závěry opírá o důkazy předložené již před soudem prvního stupně.

Stěžovatel taktéž odmítl úvahu krajského soudu, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu, či prostřednictvím čeho, je hra provozována. Podle stěžovatele není rozhodné, jak vnímají koncová zařízení samotní hráči. Při výběru poplatku totiž nevzniká vztah mezi hráčem a provozovatelem, nýbrž mezi provozovatelem a obcí. V opačném případě by podle stěžovatele docházelo ke dvojímu zdanění spočívajícímu v povinnosti zaplatit správní poplatek za povolení loterie a místní poplatek.

Stěžovatel rovněž vytýká, že míra interpretační nejistoty je v dané věci za hranicí toho, co lze po adresátu právní normy požadovat. Dovolává se zásady *in dubio mitius* a též rozporuje i postup správce poplatku při navýšení místního poplatku o částku 190 664 Kč.

Jako jediný důvod pro navýšení místního poplatku správce místního poplatku uvádí, že to bylo z důvodu, že stěžovatel nereagoval na výzvu ze dne 12. 3. 2012 a místní poplatek dosud neuhradil. K tomu stěžovatel uvedl, že se správcem místního poplatku byl v kontaktu a rovněž ho seznámil s důvody, proč požaduje vydání platebního výměru s tím, že jakmile bude platební výměr vydán, bude místní poplatek uhrazen. Je tak chybou správce místního poplatku, že s vydáním platebního výměru deset měsíců otálel, přesto za to stěžovatele trestá.

Stěžovatel má za to, že ačkoli správce poplatku uvedl důvod udělení sankce, dostatečně se s ním nevypořádal a ani své správní uvážení neodůvodnil. Zejména neuvedl, proč neudělil sankci ve výši 0,5 násobku místního poplatku, nebo ve výši 100 %, ale proč si vybral maximální možnou sankci.

Stěžovatel nadto v rámci odvolání namítal skutečnost, že místní poplatek byl vyměřen také za ta zařízení, jejichž provoz byl Ministerstvem financí ukončen. Jedná se konkrétně o čtyři interaktivní videoloterní terminály výrobní č. 10376, 10377, 10378 a 10379. Rovněž u těchto zařízení přistoupil správce místního poplatku k tomu, že místní poplatek, který byl stanoven v nesprávné výši, navýšil o 200 %. Obdobně se tak stalo i v případě čtyř videoloterních terminálů, které byly uvedeny do provozu až dne 18. 3. 2011, a dále u zařízení MAX POWER, jehož provoz byl přerušen dne 16. 1. 2012 a obnoven dne 18. 3. 2011, přesto byla tato zařízení zatížena místním poplatkem v plné sazbě.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu i jemu předcházející správní rozhodnutí.

IV.

Stručné shrnutí vyjádření žalovaného

Žalovaný v reakci na kasační stížnost odkázal pro absenci nových argumentů na svá dřívější vyjádření obsažená ve správním spise a uvedl, že napadený rozsudek nevykazuje

pokračování

tvrzené vady. Žalovaný také poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 48/2013 - 49 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na adrese www.nssoud.cz), který potvrzuje jeho názory. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

V.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel ve svém podání. Dospěl k závěru, že jeho kasační stížnost je důvodná.

V. A.

Výklad pojmu „jiné technické herní zařízení“

Jak bylo předestřeno výše, stěžovatel výslovně namítal nesprávné právní posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, 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 ze správných ustanovení, jejich výklad by nicméně odporoval běžným interpretačním metodám.

Předmětnou námitkou se již zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 48/2013 - 49, ve kterém dovodil, že rozhodnými právními otázkami je výklad pojmu „*jiné technické herní zařízení*“; a to s ohledem na fungování interaktivních videoloterních terminálů, coby koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení centrálního loterního systému; dále posouzení, zda poplatkové povinnosti podléhá každý povolený hrací přístroj, či zda je nezbytné jeho uvedení do faktického provozu. Relevantním ustanovením, které bylo v projednávaném případě aplikováno, je zejména § 10a zákona o místních poplatcích, dle kterého (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 povinna 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.*

Nejvyšší správní soud připomíná, že pro jeho rozhodování (stejně jako pro stěžovatele) nejsou závazné metodiky nebo stanoviska Ministerstva financí, kterými stěžovatel argumentuje, nýbrž toliko text zákona, jak vyplývá ve vztahu ke

stěžovateli z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a ve vztahu k soudu z jejího čl. 95 odst. 1. Nejvyšší správní soud proto bude ve svém výkladu vycházet jen z textu citovaného ustanovení, v kontextu dalších zákonných a ústavních norem. Ve výkladu současně nutně vychází ze své judikatury, stejně jako z judikatury Ústavního soudu.

Pojem „*jiné technické herní zařízení*“ přinesl zákon č. 183/2010 Sb., jímž se mj. mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní konformitu přijetí této novely zákona o místních poplatcích posuzoval i Ústavní soud, který legislativní proces, který v průběhu řízení o žalobě napadal také stěžovatel, neshledal za ústavně nekonformní (srov. výše uvedený plenární nález sp. zn. Pl. ÚS 6/12, publ. pod č. 39/2013 Sb.).

Výkladem tohoto pojmu se zabýval již krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku. Ve svých závěrech vyšel ze znění zákona o místních poplatcích a zákona o loteriích a z judikatury Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že aby bylo možno považovat technické zařízení za tzv. „*jiné technické herní zařízení*“ ve smyslu zákona o loteriích, musí takové zařízení do určité míry naplnit vlastnosti výherního hracího přístroje obsažené v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Tyto vlastnosti však nelze dovozovat primárně z technických parametrů přístroje, jak činí stěžovatel, nýbrž především z jejich funkce. Jinak by zákonodárce mohl novelizovat a rozšířit dotčené ustanovení zákona o loteriích, a nikoli zákon o místních poplatcích. Jak dovodil krajský soud, svým postupem zákonodárce dal najevo vůli postavit na roveň hrací přístroje a interaktivní videoloterní terminály jakožto „*jiné technické herní zařízení*“, a to z hlediska poplatkové povinnosti potenciálně stanovené místní samosprávou. S tímto názorem se zdejší soud ztotožňuje.

Lze tedy přisvědčit krajskému soudu, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu či prostřednictvím čeho je povolená loterie provozována.

Stěžovatel nemá pravdu, když rozlišuje mezi loterií či jinou podobnou hrou jako takovou a „kanálem“, jehož prostřednictvím je hra realizována. Stěžovateli lze ovšem přitakat, že správci poplatku nemohou při stanovení a vyměření poplatku svévolně vykládat určité zákonné pojmy. Tak tomu však v daném věci nebylo, protože správce poplatku i krajský soud vyšli pouze ze znění novely zákona o místních poplatcích a správně vyložili její dopad též na interaktivní videoloterní terminály. Jestliže stěžovatel argumentuje, že interaktivní videoloterní terminály nelze zahrnout pod zákonné pojmy uváděné v zákoně, vychází ze striktně technických parametrů, s čímž nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Interpretace normy nemůže vycházet pouze a jediné ze znalosti technických parametrů, protože pokud by byl připuštěn tento postup, právě tehdy by se stávalo dotčené ustanovení nesrozumitelným. Navíc by před faktickým smyslem a účelem právní normy byl upřednostněn technický či odborný parametr, což musí Nejvyšší správní soud odmítnout.

Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že v případě interpretace nabízené stěžovatelem, by posuzovaný poplatek fakticky ztratil smysl, protože pokud by za jednotku, ze které se odvádí poplatek, byla považována jen centrální loterní jednotka,

pokračování

mohli by provozovatelé videoloterních terminálů umístit v konkrétní obci nespočet konečných přístrojů určených pro hru a naprosto by tak byl popřen smysl a účel daného poplatku a přijatých norem. Stejně by takováto interpretace kolidovala s judikaturou Ústavního soudu (srov. např. Pl. ÚS 56/10, publ. pod č. 293/2011 Sb., N 151/62 SbNU 315). Kasační soud souhlasí s krajským soudem, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu a prostřednictvím čeho je loterie provozována, ale její vnější forma zpřístupněná uživateli. Do této logiky tedy zapadá zpoplatňování videoterminálů vždy v závislosti na jejich konkrétním počtu, a to proto, že právě s těmito koncovými videoterminály přichází do kontaktu uživatelé her.

K naposledy uvedenému se také váže otázka, zda v případě stanovení, vyměření a výběru dotčeného místního poplatku se jedná o vztah mezi provozovatelem a obcí, jak tvrdí stěžovatel, a nikoli o vztah mezi provozovatelem a hráčem jako takovým, kdy je právně bezvýznamné, jaký dojem má hráč z koncových terminálů, případně zda je může zaměnit za výherní hrací přístroje. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že stanovení poplatku je dáno veřejnoprávním vztahem a že tento vztah je uskutečňován mezi veřejnoprávní korporací (obec) a provozovatelem. Stěžovateli však nelze přisvědčit v tom, že u tohoto poplatku je vyloučena regulatorní pravomoc obcí, neboť akceptuje toliko jeho fiskální funkci. Tento výklad je formalistický a neodráží smysl a účel dané právní úpravy. Správce poplatku totiž při stanovení a vyměření poplatku může (ba dokonce musí) vycházet z konkrétních reálií, protože pouze tak naplní při stanovení a vyměření poplatku zásadu dobré správy. Pokud výherní automaty a interaktivní videoloterní terminály považuje za přístroje fakticky totožné a při stanovení poplatku vychází ze znění zákona o místních poplatcích a dotčené obecně závazné vyhlášky, nelze proti jeho postupu nic namítat. Ve skutečnosti totiž primárně nejde o to, zda může dojít k záměně videoloterních terminálů s hracími přístroji, nýbrž o regulaci totožného jevu obcemi, který tyto obce zpravidla považují za negativní až nebezpečný.

Nejvyšší správní soud připomíná též úmysl zákonodárce, neboť jak uvedl i Ústavní soud ve shora uvedeném rozhodnutí, tak právě z něj vyplývá podřazení videoloterních terminálů pod posuzovaný pojem. Mezi standardní metody výkladu práva patří rovněž zdroje, příčiny či důvody vzniku právních norem. Přijetí předmětné úpravy přitom zjevně reflektovalo diskuse a kritiky nad tehdejší dvojkolejností výběru poplatku za hrací přístroje (obce za hrací automaty vs. Ministerstvo financí za videoloterní terminály) a nad faktickou nemožností regulace videoloterních terminálů obcemi. Uvedené ukazuje, že zákonodárce jednoznačně zamýšlel postavit výherní hrací přístroje a videoloterní terminály na stejnou úroveň. Jakkoliv lze do určité míry souhlasit se stěžovatelem, že znění zákonného ustanovení není terminologicky nejpřesnější, vůle zákonodárce je z ní jasně patrná a nevzbuzuje výraznější interpretační pochybnosti.

V. B.

Uvedení herního zařízení do provozu

Za druhé je třeba též posoudit, zda místnímu poplatku podléhá až provozovaný interaktivní videoloterní terminál, nebo je pro vyměření poplatku rozhodné již povolení Ministerstvem financí.

Při posouzení této námitky je třeba zdůraznit, že stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně vytýkal, že již v odvolání proti platebnímu výměru správce poplatku namítal, že místní poplatek byl vyměřen také za ty videoloterní terminály (jiné technické herní zařízení) a výherní hrací přístroj, jejichž provoz byl Ministerstvem financí ukončen, resp., o jejichž provozu Ministerstvo financí rozhodlo tak, že se povolení jejich provozu zrušuje. Správce místního poplatku tak vyměřil místní poplatek v plné sazbě za zařízení, která byla v provozu (i v platnosti povolení) pouze část I. čtvrtletí 2011. Konkrétně jde o 4 interaktivní videoloterní terminály výr. č. 10376, 10377, 10378 a 10379. Další 4 videoloterní terminály byly uvedeny do provozu až dne 18. 3. 2011 a dále u výherního hracího přístroje MAX POWER byl provoz přerušen dne 16. 1. 2012 a obnoven až dne 18. 3. 2011.

Z výše uvedeného plyne, že jde o zařízení představující v osmi případech videoloterní terminály a jeden výherní hrací přístroj MAX POWER.

V této souvislosti je vhodné připomenout, že podle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích platilo, že *„poplatku podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí.“* Jestliže město Český Krumlov v článku 36 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 4/2010 stanovilo v případech interaktivních videoloterních terminálů (jiných technických herních zařízení) za rozhodnou skutečnost nabytí právní moci povolení, nepřekročilo zákonné meze své normotvorby. Nejvyšší správní soud však samozřejmě nepochybně, jak níže rozvedeno, že obec mohla stanovit i jinou rozhodnou skutečnost pro vznik poplatkové povinnosti. Město Český Krumlov tak v uvedené vyhlášce navázalo vznik poplatkové povinnosti v případech výherních hracích přístrojů až na samotný provoz výherního hracího přístroje.

Lze tedy shrnout, že vyhláška č. 4/2010 města Český Krumlov poplatkovou povinnost v případě videoloterních terminálů jako jiných technických herních zařízení vázala již na existenci jejich povolení (v podrobnostech viz níže), zatímco v případě výherních hracích přístrojů poplatkovou povinnost vázala až na jejich faktické uvedení do provozu.

Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že předmětnou námitku vznesl již v odvolání proti platebnímu výměru správce daně (zejména body 4. 8., 4. 9. a 4. 10. odvolání), přičemž žalovaný v napadeném rozhodnutí dovedl na straně 3 svého rozhodnutí v pasáži týkající se povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry, že poplatku podléhá každý *povolený* videoloterní terminál. Otázkou výherního hracího přístroje MAX POWER se nezabýval.

Kasační soud však nepřezkoumává přímo rozhodnutí žalovaného, ale rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel přitom v žalobě námitku takto formulovanou v odvolání a kasační stížnosti nevznesl. V žalobě se soustředil zejména na výklad pojmu *„jiné technické herní zařízení“* a v této souvislosti pod bodem 4. 4. žaloby *„Posouzení otázky výběru místního poplatku z povolených x provozovaných jiných technických herních zařízení“* své námitky vznášel opět jen k „jiným technickým herním zařízením“, a to ve zcela obecné rovině, aniž by namítal (jak činí v kasační stížnosti), že provoz předmětných jiných

pokračování

technických herních zařízení (videoloterních terminálů) byl ukončen, a zejména, že bylo odňato povolení k jejich provozování. Krajský soud na tyto námitky v napadeném rozsudku reagoval a dovodil, že předmětem místního poplatku byla povolená a provozovaná jiná technická herní zařízení, jak odpovídá výpočtu poplatku a sdělení stěžovatele o provozovaných videoloterních terminálech.

Oproti tomu ve vztahu k výhernímu hracímu přístroji MAX POWER stěžovatel žalobní námitky vůbec neuplatňoval a krajský soud proto neměl důvod se jím zabývat, v tomto směru není kasační námitka důvodná.

Lze proto uzavřít, že žalovaný i krajský soud se, byť velmi stručně, námitkami stěžovatele týkajícími se zásadní sporné otázky zpoplatnění videoloterních terminálů na základě povolení nebo až jejich zprovoznění, zabývali.

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

Finanční zatížení některých aktivit bez ohledu na jejich faktické využívání není v právním řádu ojedinělé. Jako příklad lze konkrétně uvést povinnost vlastníka vozidla uzavřít pojistnou smlouvu dle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla ve smyslu zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů, kdy rozhodujícím kritériem je vlastnictví vozidla, tedy nikoli, zda je dané vozidlo skutečně provozováno. Z místních poplatků lze poukázat na poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, jež musí platit též osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům [§ 10b písm. b) zákona o místních poplatcích], a není rozhodné, zda v daném místě odpad vyprodukuje či se v nemovitosti zdržuje. Stejně tak může být místní poplatek za výherní hrací automat vybírán za přístroj povolený a není nezbytné jeho faktické uvedení do provozu.

Právě uvedené potvrdil též Ústavní soud, který konstatoval, že každé ustanovení právního předpisu je třeba chápat v celkovém smyslu. Gramatické znění citovaného ustanovení ukazuje, že sazba poplatku nezávisí na faktickém provozu výherního hracího přístroje nebo videoloterního terminálu jako jiného technického herního zařízení, tzn. není zde prostor např. pro zohledňování otevírací doby příslušné provozovny, poruchovosti přístrojů a podobně, nýbrž že se jedná o poplatek paušální, který se hradí za

časové období (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99; U 55/15 SbNU 309).

Nejvyšší správní soud nerozporuje, že město Český Krumlov mohlo stanovit i jinou rozhodnou skutečnost pro vznik poplatkové povinnosti a některé obce takto ve svých vyhláškách navázaly vznik poplatkové povinnosti až na samotný provoz výherního hracího přístroje či loterního terminálu (např. vyhlášky města Luhačovice, Dlouhá Loučka, Vodňany, Vyškov). Obce jsou oprávněny zakotvit určitý poplatek v méně invazní míře oproti rozsahu předpokládaném v zákoně; naopak nemohou zákonné hranice překročit, protože takovýto postup by byl porušením zásady vázanosti zákonem. Pokud se nicméně vyhláška Města Český Krumlov ve vztahu k videoloterním terminálům jako „jiným technickým zařízením“ přidržela doslovného znění zákona o místních poplatcích, nelze její obsah nikterak právně zpochybňovat.

K námitce stěžovatele, že byla v jeho případě prolomena zásada *in dubio mitius*, zdejší soud dodává, že uvedená zásada představuje jednu ze základních zásad správního práva. Tuto zásadu však nelze vykládat tak, že by jakoukoli odlišnou interpretaci podanou stěžovatelem měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Jak uvedl 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.“ (sp. zn. III. ÚS 783/06, č. 210/2007 Sb.) Uvedená víceznačnost však musí dosáhnout obecně přijatelné míry a musí jít o rovnocenný konkurenční výklad práva, ne jen o výklad obtížně obhajitelný; v těchto situacích aplikace zásady *in dubio mitius* nepřipadá v úvahu. Výklad předložený stěžovatelem v kasační stížnosti vychází z významně formalistických a technologických hledisek a naprosto nezohledňuje smysl a účel dotčených norem ani předchozí judikaturu. Proto ho nelze považovat za rovnocenný výklad s výkladem poskytnutým krajským soudem či správcem poplatku a Nejvyšší správní soud tak neshledal ani porušení zásady *in dubio mitius*.

Výše uvedené však neznamená, že by pro rozhodnutí správních orgánů v projednávané věci bylo zcela nerozhodné, zda provoz (povolených) videoloterních terminálů byl či nebyl ukončen. Tuto otázku včetně počtu těchto terminálů byly povinny správní orgány zohlednit při úvaze o zvýšení místního poplatku, jak plyne z následujících odstavců.

V. C.

K výši vyměřeného místního poplatku

Pokud jde o navýšení poplatku, ztotožnil se kasační soud naopak s námitkami stěžovatele. Dle ust. § 11 odst. 1 a 2 zákona o místních poplatcích nebudou-li poplatky zaplacený (odvedeny) poplatníkem nebo plátcem poplatku včas nebo ve správné výši, vyměří mu obecní úřad poplatek platebním výměrem. Dle odst. 3 uvedeného ustanovení včas nezaplacené (neodvedené) poplatky nebo jejich nezaplacenou (neodvedenou) část může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek.

pokračování

Navýšení místních poplatků až na trojnásobek včas nezaplacených poplatků je věcí volného uvážení správního orgánu. Ačkoliv zákon neobsahuje žádná kritéria, jež by správní orgán byl povinen při své úvaze o navýšení poplatku zohlednit, nezbavuje tato skutečnost správní orgán povinnosti řádně odůvodnit, proč k navýšení přistoupil, a to i s uvedením důvodů, které ho vedly ke stanovení výsledné částky.

Užití volného uvážení neznamena ani libovůli správního orgánu, ani oprávnění rezignovat na řádné odůvodnění rozhodnutí. Správní orgán je naopak i v těchto případech omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat obdobné věci obdobně a stejné věci stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle); zejm. povinností postupovat v souladu s principem rovnosti či zákazu diskriminace, jakož i povinností uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil.

Správce poplatku žádnou úvahu, která jej vedla ke stanovení poplatku v předmětné výši, neuvedl. S navýšením stěžovatel nesouhlasil a žádal jeho přezkum. Žalovaný pochybení správce poplatku nenapravit, a odvolacími námitkami stěžovatele se v podstatě odmítl zabývat. Žalovaný stejně jako následně krajský soud totiž pouze odkázal na příslušné zákonné ustanovení, umožňující navýšení poplatku z důvodu prodlení s jeho platbou.

Otázka vyměřování posuzovaného poplatku a s tím spojená možnost právní obrany způsobovala v případě nesouhlasu s poplatkovou povinností výkladové problémy. Otázka, zda se stěžovatel mohl a měl bránit jiným způsobem, než pozdní úhradou poplatku, byla otázkou, která byla soudy posuzována rozdílně a byla v konečném důsledku také předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (viz usnesení ze dne 24. 6. 2014, č. j. 2 Afs 68/2012 – 34).

Jakákoliv úvaha o výši navýšení, k němuž správní orgány přikročily, v rozhodnutích chybí. Jednou z povinností správce poplatku je i šetřit práva a právem chráněné zájmy poplatníků. Mezi tyto chráněné zájmy patří ochrana vlastnictví a ochrana důvěry jednotlivce v právo, tedy ústavně chráněné hodnoty. Stejně tak tato práva musí brát v úvahu i soudy, neboť podle článku 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. V dané věci bylo na místě, aby správce poplatku zohlednil konkrétní skutkové a právní okolnosti (včetně doby skutečného provozování videoloterních terminálů a jejich počtu, jak výše uvedeno) a promítl je do odůvodnění rozhodnutí o navýšení poplatku, případně od tohoto navýšení upustil (srov. obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 1 Afs 43/2013 – 53, a ze dne 21. 8. 2014, č. j. 1 Afs 83/2013 – 35).

Rozhodnutí žalovaného je v části, v níž se zabývalo námitkami stěžovatele týkajícími se navýšení včas nezaplaceného místního poplatku, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný odvolací námitky stěžovatele, v nichž namítal nesprávnou aplikaci správního uvážení, pominul. Tím se dopustil porušení ustanovení § 114 a § 116 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, která vymezují rozsah přezkumu odvolacího orgánu a povinnost vypořádat se se všemi odvolacími námitkami.

Krajský soud takovýto postup aproboval, ačkoliv měl napadené správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před prvostupňovým soudem důvody pro to, aby bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno, nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady napadeného rozhodnutí žalovaného nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VI.

Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu i správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 *věta druhá* s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a zdejší soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem podle ust. § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu zdejší soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek ve výši 3000 Kč za řízení před krajským soudem a za kasační stížnost ve výši 5000 Kč). Dále jsou náklady tvořeny úkony právní služby zástupce stěžovatele, který ve věci učinil celkem tři úkony právní služby, sazba za jednotlivé úkony se řídí vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Těmito úkony byly převzetí a příprava zastoupení [ust. § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a dvě písemná podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jimiž v řízení před krajským soudem byla žaloba a kasační stížnost v řízení před Nejvyšším správním soudem. Za tyto úkony právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Sazba mimosmluvní odměny se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3400 Kč. Stěžovateli tedy náleží částka 18 200 Kč (8000 Kč + 3×3400 Kč). Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, náhrada nákladů řízení za úkony právní služby proto byla navýšena o 21 %, celkem náhrada nákladů řízení činí 20 342 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit

pokračování

stěžovateli k rukám jeho právního zástupce JUDr. Jaroslava Nováka, Ph.D., ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 30. září 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu