

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **HELVET GROUP a. s.**, se sídlem Vodičkova 791/41, 112 09 Praha 1, zastoupená Mgr. Marianem Vařečkou, advokátem se sídlem Hlinky 155/86, 603 00 Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2012, č. j. 007845/2012/KUSK, sp. zn. SZ_007845/2012/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 46 Af 8/2012 - 91,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyni byl platebním výměrem č. 6 Městského úřadu Vlašim ze dne 17. 3. 2011, č. j. 7097/2011/VHP, vyměřen podle § 11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve spojení s obecně závaznou vyhláškou města Vlašimi č. 4/2003, o místních poplatcích, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 8/2005, č. 2/2009 a č. 1/2010, místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí (dále jen „místní poplatek“) zvýšený na trojnásobek, tj. ve výši 60.000 Kč. Platební výměr se týkal 4 jiných technických herních zařízení povolených

v provozovně „Herna Bowling Hotel Vorlina“ na ulici Sukova ve Vlašimi ve zdaňovacím období 1. 10. – 31. 12. 2010.

[2] Žalovaný v rozhodnutí o odvolání dospěl k závěru, že není povolán k tomu, aby posuzoval soulad právní úpravy místního poplatku s ústavním pořádkem. Za tzv. jiné technické herní zařízení je třeba považovat každé koncové zařízení centrálního loterijního systému (tedy včetně zařízení povolených žalobkyni). Předmětem poplatku je povolené jiné technické herní zařízení, aniž by muselo být provozováno.

II. Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně včasnou kasační stížnost. Žalobkyně předně poznamenala, že je srozuměna se závěry vyjádřenými Ústavním soudem v nálezu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12, které se týkají ústavní konformity procesu přijetí novely zákona č. 183/2010 Sb. Byť považuje argumentaci Ústavního soudu za nepřesvědčivou, považuje ji za závaznou.

[4] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že videoloterijní terminály lze podřadit pod výherní hrací přístroje dle § 2 písm. e) loterijního zákona, neboť jsou rovněž zařízeními programově řízenými a určenými k provozování loterie. Při posuzování toho, zda interaktivní videoloterijní terminály spadají pod jiná herní zařízení ve smyslu § 10a zákona o místních poplatcích, je třeba zohlednit technologickou stránku věci. Podle žalobkyně „jiné herní zařízení“ je zařízení, které je odlišné od výherního hracího přístroje, jenž je definován v § 17 odst. 1 zákona o loteriích, ale slouží ke stejnému účelu, jímž je realizace hry. Výherní hrací přístroj je kompaktním a celistvým zařízením, zejména pak funkčně nedělitelným, které umožňuje uskutečnění celého sázkového procesu od začátku do jeho konce. Naproti tomu videoloterijní terminály dosahují předmětného účelu pouze ve své celistvosti jako centrální loterijní systém (uskutečnění vkladu se odehrává prostřednictvím interaktivního videoloterijního terminálu, avšak generování výhry/prohry se odehrává v centrální řídící jednotce, tedy na jiném místě). Interaktivní videoloterijní terminál není kompaktním zařízením a sám o sobě není schopen realizovat celý herní proces. Nelze tedy říci, že má podobné vlastnosti jako výherní hrací přístroj. Aby však bylo možno technické zařízení považovat za jiné technické herní zařízení ve smyslu zákona o místních poplatcích, muselo by nejprve naplnit vlastnosti výherního hracího přístroje. Extenzivní výklad regulatorních pravomocí obcí dle zákona o loteriích podpořený i nálezem Ústavního soudu podle žalobkyně způsobuje, že místní poplatek má jako místní daň fiskální charakter. Jeho výše se dramaticky vymyká výši jiných místních poplatků (např. poplatku ze psů, z ubytovací kapacity, ze vstupného apod.).

[5] Podle žalobkyně není relevantní, jaký dojem z koncových interaktivních videoloterijních terminálů má hráč, popř. zda je může vizuálně zaměnit za výherní hrací přístroje. Nelze směšovat hru a technické zařízení k jejímu provozování: v daném případě se přitom nejedná o zpoplatnění loterie či hry, nýbrž o zpoplatnění určitého typu zařízení. Podle žalobkyně se v případě stanovení, vyměření a výběru místního poplatku jedná o vztah mezi provozovatelem a městem, nikoli o vztah mezi provozovatelem a hráčem. Soud nepochopil odlišnost mezi loterií a „kanálem“, jehož prostřednictvím může být loterie či jiná podobná hra realizována. Žalobkyně nesouhlasí ani s odkazem na úmysl zákonodárce,

který považuje za dosti pochybný, neboť novela byla připravována ve značném chvatu a o její nekvalitě není sporu. Pojem interaktivních videoloterijních terminálů byl v době novely zákona o místních poplatcích známý a v praxi běžně užívaný; není proto spravedlivé, aby byla žalobkyně trestána za nedbale odvedenou práci zákonodárce.

[6] Žalobkyně dále namítá, že předmětem poplatku je pouze povolené jiné technické herní zařízení, které je umístěno na konkrétním místě uvedeném v povolení k provozu a je uvedeno do provozu (je zahájena činnost předpokládaná povolením). Tento názor podporuje publikace Kanceláře Veřejného ochránce práv. Krajský soud pro svůj opačný názor používá nepřiléhavou judikaturu Ústavního soudu. Žalobkyně si nedovede představit, jak by místnímu poplatku mohla podléhat zařízení, která vůbec nebyla fakticky umístěna na území města. V takovém případě by byla zcela setřena hranice mezi správním poplatkem a místním poplatkem, týž úkon by yl zatížen dvojí odvodovou povinností.

[7] Bylo-li samotné vyměření místního poplatku provedeno v rozporu s ustanoveními zákona o místních poplatcích, nelze než konstatovat, že i navýšení nezákonně vyměřeného místního poplatku bylo v rozporu se zákonem. Proto také žalobkyně napadá srozumitelnost § 1 a 10 zákona o místních poplatcích a srozumitelnost sdělení Ministerstva financí České republiky. Podle žalobkyně bylo zvýšení místního poplatku o trojnásobek v hrubém nepoměru ke skutečnosti, že se jedná o nově zavedený místní poplatek, s nímž se pojí řada nejasností.

[8] Krajský soud se v odůvodnění jen velmi okrajově vyjádřil k žalobnímu bodu ohledně metodického sdělení odboru 26 Ministerstva financí ze dne 6. 8. 2010. Podle žalobkyně však z tohoto sdělení čerpalo jak město Vlašim, tak žalovaný a nepochybně ovlivnilo i úvahy krajského soudu.

[9] Žalobkyně krajskému soudu předložila důkazy prokazující problematičnost výkladu pojmu „jiné technické zařízení“; tyto důkazy však v řízení nebyly provedeny, což představuje zásadní vadu řízení mající vliv na právní hodnocení věci ze strany krajského soudu. Porušeno bylo rovněž právo žalobkyně na obhajobu.

[10] Žalobkyně z těchto důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Praze a jemu předcházející správní rozhodnutí nebo aby zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v době rozhodnutí soudu byla právní otázka definice neurčitého právního pojmu „jiné technické zařízení“ již vyřešena. Žalobkyni jako podnikatelce v oblasti loterií a obdobných her musel být účel a smysl právní úpravy místních poplatků znám. Tvrzení, že interaktivní videoloterijní terminál není koncovým přístrojem a že hra je provozována prostřednictvím centrální jednotky považuje žalovaný za vnitřně rozporné. K tomu uvádí, že místní příslušnost k vyměření poplatku mají jednotlivé obce, kde jsou umístěna jednotlivá koncová zařízení, že obsluha hry je prováděna a zisk vytvářen pouze na koncových zařízeních a že povolení Ministerstva financí obsahují seznamy koncových zařízení s jejich konkrétním umístěním.

Polemika žalobkyně s pojmy provozovaný a povolený není dle žalovaného právní otázkou a nejedná se o neurčité pojmy. Odlišný význam těchto pojmů jednoznačně plyne i ze způsobu, jakým došlo k novelizaci zákona o místních poplatcích.

[12] K otázce navýšení poplatku, přestože se objevila poprvé až v kasační stížnosti, žalovaný poznamenal, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí touto otázkou zabýval. Podmínky pro zvýšení poplatku dle § 11 zákona o místních poplatcích byly splněny, neboť poplatek nebyl zaplacen včas. Žalovaný zohlednil rovněž smysl zákona, tj. postihnout celospolečenská rizika spojená s provozováním loterií a jiných podobných her.

[13] Co se týče námitky neprovedení navrhovaných důkazů, žalovaný konstatoval, že na ústním jednání soudu dne 7. 5. 2013 byly listiny předložené žalobkyní čteny k důkazu.

[14] Žalovaný z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a rozhodl, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Žalobkyně činí prostřednictvím kasační činnosti spornou především právní otázku, zda je koncové zařízení interaktivního videoloterijního terminálu tzv. jiným technickým herním zařízením ve smyslu § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích (**IV.A.**). Pro případ, že by byl tento názor nesprávný, je přesvědčena, že předmětem místního poplatku mohou být pouze herní zařízení umístěná na místo uvedené v povolení k provozu hry a uvedená do provozu (**IV.B.**). Žalobkyně nesouhlasí rovněž se zvýšením poplatku o trojnásobek (**IV.C.**) a vytýká krajskému soudu, že nepřipustil provedení jí navržených důkazů (**IV.D.**).

[18] Nejvyšší správní soud se stěžejními otázkami předmětné kasační stížnosti (IV.A., IV.B.) ve své rozhodovací činnosti již zabýval, a to např. v rozsudku ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 – 26 ve věci *SYNOT TIP, a. s.*, a v rozsudku ze dne 13. 6. 2013, č. j. 2 Afs 31/2013 – 36 ve věci *multigate, a. s.* Neshledal žádný důvod, proč by se v nyní projednávané věci měl od své dosavadní judikatury odchýlit.

IV.A.
Koncové zařízení videoloterijního terminálu jako tzv. jiné technické herní zařízení

pokračování

[19] Předmětem sporu je výklad § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích, dle něhož poplatku 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.

[20] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že pro jeho rozhodování (stejně jako pro žalobkyni) nejsou závazné jakékoli metodiky či stanoviska Ministerstva financí, kterými žalobkyně argumentuje, nýbrž toliko text zákona, jak vyplývá ve vztahu k žalobkyni z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a ve vztahu k soudu z jejího čl. 95 odst. 1. Nejvyšší správní soud tak bude ve svém výkladu vycházet pouze z textu citovaného ustanovení, v kontextu dalších zákonných a ústavních norem. Ve výkladu ovšem nutně vychází ze své dosavadní judikatury, stejně jako z judikatury Ústavního soudu. Takto také postupoval i krajský soud a na s. 7 napadeného rozsudku pak výslovně uvedl, že s ohledem na závěry učiněné na základě zákonného textu je nadbytečné se vyjadřovat k žalobkyní zmiňovanému stanovisku.

[21] Pojem „jiné technické herní zařízení“ vnesl do zákona o místních poplatcích zákon č. 183/2010 Sb. Ústavní konformitu přijetí této novely zákona o místních poplatcích posuzoval Ústavní soud, který legislativní proces, jež v průběhu řízení o žalobě žalobkyně napadala, neshledal za ústavně nekonformní [viz nález ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (39/2013 Sb.)].

[22] Výkladem pojmu „jiné technické herní zařízení“ se důkladně zabýval krajský soud v odůvodnění rozsudku napadeného nyní projednávanou kasační stížností. Ve svých závěrech vyšel ze zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zákona o loteriích, z judikatury Ústavního soudu a z obecně závazné vyhlášky č. 2/2010, o místních poplatcích města Vlašimi. Nejvyšší správní soud se s úvahami krajského soudu ztotožňuje.

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalobkyní, 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 žalobkyně, nýbrž především z jejich funkce. Na tzv. jiná technická herní zařízení nelze nicméně klást stejné požadavky jako na výherní hrací přístroje (např. pokud jde o požadavek kompaktnosti). V takovém případě by nebylo třeba konstruovat vedle výherních hracích přístrojů novou kategorii tzv. jiných technických herních zařízení. Krajský soud správně konstatoval, že jejich podobnost je dána tím, že jde o zařízení programově řízená a že jsou určena k provozování loterie nebo jiné hry podle loterijního zákona. Při projednávání zákona č. 183/2010 Sb. dal zákonodárce svým postupem jasně najevo vůli postavit na roveň hrací přístroje a interaktivní videoloterijní terminály jakožto „jiná technická herní zařízení“, a to právě z hlediska poplatkové povinnosti potencionálně stanovené místní samosprávou.

[24] Z toho důvodu z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu či prostřednictvím čeho je povolená loterie provozována. Žalobkyně nemá pravdu, když striktně rozlišuje mezi loterií či jinou podobnou hrou jako takovou a „kanálem“, jehož prostřednictvím je hra realizována. Žalovaný ani krajský soud neinterpretovali aplikovatelnou právní úpravu svévolně. Striktně totiž vyšli ze shora uvedené novely

zákona o místních poplatcích a správně si vyložili její dopad též na interaktivní videoloterijní terminály.

[25] Pokud žalobkyně tvrdí, že interaktivní videoloterijní terminály nelze zahrnout pod zákonné pojmy uváděné v zákoně o místních poplatcích, vychází při svém výkladu daných norem ze striktně technických parametrů. S tím nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. 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. Technické odlišnosti interaktivního videoloterijního terminálu a „klasického" výherního hracího přístroje nebyly v řízení nikým zpochybněny. Z pohledu právní kvalifikace interaktivního videoloterijního terminálu jako tzv. jiného technického herního zařízení nejsou nicméně relevantní.

[26] Dále je třeba zdůraznit, že pokud by soud akceptoval žalobkyní nabízenou interpretaci, ztratil by místní poplatek fakticky smysl. Předmětem poplatku by totiž byla pouze centrální loterijní jednotka. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů by pak mohli umístit v obci nespočet koncových zařízení určených pro hru, čímž by byl naprosto popřen smysl a účel daného poplatku a přijatých norem. Nehledě na to, že žalobkyní prosazovaný výklad koliduje s judikaturou Ústavního soudu [srov. např. nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]. Z hlediska poplatkové povinnosti proto není rozhodné, na jakém principu a prostřednictvím čeho je povolená loterie provozována, ale především její vnější forma zpřístupněná uživateli. Do této logiky pak zapadá zpoplatňování videoterminálů vždy v závislosti na konkrétním počtu koncových zařízení, a to proto, že právě s nimi přichází uživatelé her do kontaktu.

[27] K naposledy uvedenému se také váže otázka, zda v případě stanovení, vyměření a výběru místního poplatku se jedná pouze o vztah mezi provozovatelem a městem, jak tvrdí žalobkyně, a nikoli o vztah mezi provozovatelem a hráčem. Dle žalobkyně je tudíž 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 tento vztah je uskutečňován mezi veřejnoprávní korporací (obec) a provozovatelem. Žalobkyni však nelze přisvědčit v tom, že u tohoto poplatku je vyloučena regulatorní pravomoc obcí, neboť akceptuje toliko jeho fiskální funkci. Takovýto výklad je čistě formalistický a neodráží smysl a účel dané právní úpravy (k tomu, že místní poplatky obecně neplní toliko fiskální funkci, nýbrž též funkci regulační a ochrannou, viz *Bakeš, M. – Karfíková, M. – Kotáb, P. - Marková, H. a kol.* Finanční právo. 5. vydání. C. H. Beck: Praha 2009, s. 251).

[28] Správce poplatku totiž při stanovení a vyměření poplatku může (ba dokonce musí) vycházet z konkrétních reálií, protože pouze tak naplní při stanovení a vyměření poplatku zásadu dobré správy. Pokud tedy s ohledem na fakticitu podoby a provozu výherních automatů (jakožto výherních hracích přístrojů) a interaktivních videoloterijních terminálů (jakožto „jiných technických herních zařízení") tyto považuje za přístroje fakticky totožné a při stanovení místního poplatku vychází ze znění zákona a dotčené obecně závazné vyhlášky, nelze proti jeho postupu nic namítat. Ve skutečnosti totiž primárně nejde o to,

zda může dojít k „vizuální záměně“ terminálů s hracími přístroji, nýbrž o regulaci stejného jevu obcemi (byť realizovanému poněkud odlišnými technickými prostředky), který tyto obce zpravidla a z velmi dobrých důvodů považují za negativní až nebezpečný.

[29] Místní poplatek plní v tomto případě regulační funkci, byť samozřejmě nikoliv tím, že by stanovil, zda, kde a v jakém počtu mohou být na území obce interaktivní videoloterijní terminály umístěny. K takové regulaci slouží administrativní nástroje právní regulace (rozhodnutí Ministerstva financí, vyhlášky obcí). Místní poplatek je ekonomickým nástrojem regulace, jehož účelem je stimulovat provozovatele interaktivních videoloterijních terminálů ke společensky žádoucímu chování. Právě to, že určitá právně významná skutečnost je zatížena finanční povinností, má vést k tomu, aby subjekt provozující tuto činnost pečlivě zvažoval své jednání, a to právě při vědomí, že jeho činnost (společensky nežádoucí, nicméně legální) bude zatížena speciální daní.

[30] Nelze tedy souhlasit s žalobkyní ani v tom směru, že v případě vybírání posuzovaného místního poplatku má tento poplatek výlučně fiskální charakter, aniž by souvisel i s regulatorní pravomocí obcí. Je pravdou, že rozhodnutí Ústavního soudu (viz bod [26] shora) řešilo především otázku možnosti zákazu provozu interaktivních videoloterijních terminálů obecně závaznou vyhláškou, to však nikterak nerozporuje, že i samotná poplatková povinnost má regulatorní charakter. Ačkoli lze přisvědčit žalobkyni, že u místních poplatků hrají fiskální otázky důležitou roli, jejich stanovením může docházet též k regulaci určitých aktivit.

[31] Typickým příkladem je třeba poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst [§ 1 písm. f) zákona o místních poplatcích]. Jeho cílem je právě omezit frekvenci vjezdu motorových vozidel do určitých míst, pokud obec považuje za vhodné a nezbytné vjezd do těchto míst regulovat. Totéž platí o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení. Stanovením poplatku, který se výší vymyká jiným místním poplatkům, se obec nejenom snaží získat příjmy do rozpočtu, ale nespornou funkcí tohoto poplatku je i snaha o regulaci těchto přístrojů, včetně možného snížení jejich počtu v dané obci. Normativní zakotvení daného poplatku totiž reflektuje negativní dopady spojené s provozem těchto přístrojů (především patologické hráčství) a v žádném případě ho nelze považovat pouze za zdroj obecních příjmů. Podobně jako poplatek za psa či poplatek za užívání veřejného prostranství v sobě nese očekávání vynaložených příjmů obcí či strpění některých negativních jevů na území obce. U poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj lze toto protiplnění spatřovat v toleranci zařízení sloužících k provozování loterií nebo jiných podobných her.

[32] 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 žalobkyni vyměřena v souladu se zákonem, nikoliv to, zda jde z hlediska teoretického o daň či poplatek. Jinými slovy řečeno, i kdyby žalobkyni nebylo ze strany obce poskytováno žádné protiplnění, jak naznačuje, nečinilo by to vyměřování místního poplatku nezákonným.

[33] V této souvislosti Nejvyšší správní soud též zdůrazňuje nezbytně silnou pozici samosprávy na poli regulace výherních hracích zařízení. Jak uvedl i Ústavní soud, *„je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. 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. v bodě [26] shora). 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.

[34] Žalobkyně se též 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., 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). Jde o jednorázový poplatek v částce 5.000 Kč (v případě žádosti o změnu povolení činí správní poplatek jen 3.000 Kč). 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.

[35] Soud tedy uzavírá, že interaktivní videoloterijní terminál coby koncové zařízení (zobrazovací jednotka) centrálního loterijního systému lze podřadit pod pojem „jiné technické herní zařízení“, užitý § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích (v rozhodném znění). Předmětem místního poplatku tak je každé koncové zařízení.

[36] Námitka je nedůvodná.

IV.B.

Povolený, avšak neprovozovaný interaktivní videoloterijní terminál jako předmět poplatku

[37] Dále je třeba posoudit, zda místnímu poplatku podléhá pouze provozovaný interaktivní videoloterijní terminál, nebo je dostačující, že bylo příslušným orgánem vydáno povolení k jeho provozování. Dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích podléhá poplatku každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Obecně závazná vyhláška města Vlašimi č. 4/2003 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2010 u vymezení předmětu poplatku za výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení téměř doslova kopíruje příslušnou část zákona a nevybočuje z něj.

[38] S žalobkyní lze částečně souhlasit v tom, že znění § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích je do určité míry nejednoznačné, protože zatímco jeho prvá část hovoří o

pokračování

poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení [podobně srov. též ustanovení § 1 písm. g) stejného zákona], dle druhé části podléhá tomuto poplatku každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení. Nejvyšší správní soud však připomíná, že zatímco pasáž „poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení“ je spíše jakýmsi označením daného poplatku, jeho 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.

[39] 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 poplatek 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.

[40] K argumentaci krajského soudu usnesením Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99 (U 55/15 SbNU 309), 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.

[41] Pokud tedy město Vlašim stanovilo v příslušné vyhlášce za rozhodnou skutečnost povolení daného videoloterijního terminálu Ministerstvem financí, nepřekročilo zákonné meze své normotvorby. Nejvyšší správní soud samozřejmě nikterak nerozporuje, že město mohlo stanovit i jinou rozhodnou skutečnost pro vznik této poplatkové povinnosti a některé obce takto ve svých vyhláškách navázaly vznik poplatkové povinnosti až na samotný provoz hracího přístroje či interaktivního loterijního terminálu (viz např. obecně závazná vyhláška statutárního města Teplice č. 5/2010). Pokud se však obecně závazná vyhláška přidržela doslovného znění ustanovení zákona o místních poplatcích, nelze její obsah nikterak právně zpochybňovat.

[42] Je plně v dispozici žalobkyně, aby požádala o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (resp. o jeho změnu) v okamžiku, kdy skutečně hodlá videoloterijní terminál na konkrétním místě umístit a uvést do provozu. Sama žalobkyně tedy může svým jednáním ovlivnit délku prodlevy mezi vydáním povolení a uvedením zařízení do provozu. Nechce-li žalobkyně platit místní poplatek za již povolené

videoloterijní terminály, které reálně nejsou v provozu, stačí, aby požádala o změnu povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry. Motivuje-li konstrukce místního poplatku k tomu, aby se počet formálně povolených zařízení přiblížil počtu reálně provozovaných zařízení, jde o pozitivní efekt.

[43] Soud tedy uzavírá, že předmětem místního poplatku je jiné technické herní zařízení, které bylo povoleno příslušným orgánem, a to ačkoliv doposud nebylo uvedeno do provozu. Námitka je nedůvodná.

IV. C.
Námitka nezákonnosti zvýšení místního poplatku

[44] Žalobkyně v kasační stížnosti zpochybňovala rovněž zákonnost zvýšení poplatku na trojnásobek. Uváděla, že pokud místní poplatek nebyl vyměřen v souladu se zákonem, příčí se zákonu i jeho zvýšení. Dodávala, že město Vlašim mělo při vyměření poplatku zohlednit fakt, že jde o nově zavedený místní poplatek, s nímž se pojí řada nejasností.

[45] Uvedenou argumentaci žalobkyně zmínila poprvé v části 3.9 podané žaloby a zopakovala ji i při ústním jednání dne 7. 5. 2013. Souvisela s námitkou žalobkyně týkající se nezákonnosti vyměřeného poplatku. Žalobkyně uváděla, že pokud bylo samotné vyměření poplatku provedeno v rozporu se zákonem, nelze jeho výši ani dále zvyšovat. Uvedenou argumentací se krajský soud detailně nezabýval. Zkoumal však stěžejní část žalobních námitek brojící proti nezákonnosti samotného vyměření místního poplatku, jíž shledal nedůvodnou. Skutečnost, že v odůvodnění rozsudku krajský soud výslovně opomněl reagovat i na argumentaci o údajné nemožnosti zvýšení místního poplatku v projednávané věci související především s namítanou nezákonností vyměření místního poplatku, považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na rozsáhlost podané žaloby a její strukturu, a zejména i na způsob řazení předmětné argumentace v části *Popis řízení předcházejícího žalobě* toliko za dílčí nedostatek odůvodnění rozsudku krajského soudu, které však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Jak uvedl Ústavní soud, „[n]*ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 – 30, bod 41].

[46] Nejvyšší správní soud pro úplnost shrnuje, že v částech IV.A. a IV.B. tohoto rozsudku byla vyvrácena argumentace žalobkyně o nezákonnosti vyměření místního poplatku. Navazující právní argumentace žalobkyně, že nebyl-li místní poplatek vyměřen v souladu se zákonem, nelze jej zvyšovat, proto postrádá na významu. Nadto Nejvyšší správní soud ve shodě s žalovaným poznamenává, že podle § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích věta druhá může obec včas nezaplacené (neodvedené) poplatky nebo jejich nezaplacenou (neodvedenou) část zvýšit až na trojnásobek. Žalovaný na straně 2 napadeného rozhodnutí shrnuje, že město přistoupilo ke zvýšení poplatku na trojnásobek „*z důvodu jeho nezaplacení včas a v dané výši*“. Pro vyměření místního poplatku

i pro jeho zvýšení tak mělo město Vlašim oporu v zákoně. Námitka nezákonnosti zvýšení místního poplatku proto není důvodná.

IV. D.
Tvrzená vada řízení způsobená nepřipuštěním navržených důkazních prostředků

[47] Závěrem kasační stížnosti žalobkyně vytýkala krajskému soudu, že odmítl provedení jí navrhovaných důkazů, čímž měl porušit její právo na obhajobu a ovlivnit meritorní hodnocení stěžejních otázek krajským soudem.

[48] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedená výtka žalobkyně nemá oporu ve spisovém materiálu. Z protokolu o ústním jednání před krajským soudem vyplývá, že žalobkyní předložené dokumenty byly při jednání předloženy k nahlédnutí pověřenému pracovníkovi žalovaného k vyjádření. Následně krajský soud učinil zmiňované dokumenty předmětem dokazování. Z protokolu o jednání vyplývá, že byl „[k] *důkazu čten dopis MF ze dne 15. 6. 2010, dopis MF ze dne 28. 6. 2010, dopis MF ČR z 30. 6. 2010, žádost MF z 7. 6. 2010, žádost MF z 3. 6. 2010, odborné vyjádření 1/2013 ing. Josefa Kyncla a stanovisko Institutu kontroly z 28. 2. 2013*“ (viz protokol na č. l. 88-89 spisu krajského soudu).

[49] Dokumenty navrhované žalobkyní tedy byly při ústním jednání dne 7. 5. 2013 dokazovány. Krajský soud i žalovaný měli možnost se s nimi seznámit a žalobkyni byla v řízení poskytnuta možnost prokázat tvrzení obsažená v žalobě důkazními prostředky. Námitka žalobkyně, že se krajský soud dopustil vady řízení tím, že nepřipustil možnost provedení jí navrhovaných důkazních prostředků, se proto nezakládá na pravdě.

V. Závěr a náklady řízení

[50] Na závěr soud k námitce žalobkyně, která se vine celým řízením před správními soudy, dodává, že zásada *in dubio pro mitius* 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 žalobkyní měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Jak pravil Ústavní soud, „*v právním státě je třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačnostem, 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 pro mitius* nepřipadá v úvahu. A právě výklad předestřený žalobkyní 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 pro mitius*.

[51] Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku dospěl k závěru, že se krajský soud předloženou věcí pečlivě zabýval, jeho argumentace je přesvědčivá a má

oporu v zákoně. Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 23. října 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu