

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **SYNOT TIP, a. s.**, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště - Mařatice, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Novákem, Ph.D., proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 3. 2013, č. j. 29 Af 11/2011 - 139,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Průběh řízení

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně. Tímto rozsudkem krajský soud zamítl jeho žaloby proti rozhodnutí Magistrátu města Brna (dále též „žalovaný“) ze dne 29. 11. 2010, č. j. MMB/0442852/2010, a ze dne 13. 1. 2011, č. j. MMB/0014864/2011, kterými byla zamítnuta jeho odvolání proti platebním výměrům Úřadu městské části Brno – Nový Lískovec (dále též „správce poplatku“) ze dne 10. 8. 2010, č. 2/2010, a ze dne 6. 12. 2010, č. 7/2010. Citovanými platebními výměry byly stěžovateli vyměřeny podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o místních poplatcích“), a obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2010, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu (dále též „vyhláška 9/2010“), místní poplatky za provozovaný výherní hrací přístroj. Konkrétně se

jednalo o 16 kusů technického herního zařízení a o období 1. 7. – 30. 9. 2010, resp. 1. 10. - 31. 12. 2010.

[2.] Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že v obou rozhodnutích vyměřil správce poplatku stěžovateli místní poplatek ve výši 80 000 Kč, dle zákona o místních poplatcích a vyhlášky 9/2010 (sazba poplatku činila 5000 Kč za tři měsíce provozu). Správce poplatku vyměřil stěžovateli poplatkovou povinnost za každý povolený přístroj, bez ohledu na okolnost provozování.

[3.] Platební výměry č. 2/2010 a č. 7/2010 napadl stěžovatel odvoláními, která odvolací orgán zamítl výše uvedenými rozhodnutími ze dne 29. 11. 2010 a ze dne 13. 1. 2011. V odůvodnění odmítl řešit namítanou protiústavnost novely zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 183/2010 Sb. (dále jen „novela zákona o místních poplatcích“), neshledal novelizované ustanovení § 1 a § 10a zákona o místních poplatcích za nesrozumitelné a interpretačně nejednoznačné a neshledal ani důvody pro zrušení předmětných platebních výměrů.

[4.] Žalobce tato dvě zamítavá rozhodnutí napadl žalobami, v nichž trval na protiústavnosti přijetí novely zákona o místních poplatcích, její nesrozumitelnosti a nejednoznačnosti některých pojmů obsažených v této novele a vyhlášce 9/2010. Zároveň nesouhlasil se závěrem správce poplatku, že poplatek lze vybírat za povolené interaktivní videoloterijní terminály, protože ty nelze považovat za kompaktní, funkčně nedělitelné technické zařízení ve smyslu zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). V této souvislosti zpochybnil též „závěry metodického sdělení Ministerstva financí vydaného dne 6. 8. 2010 odborem 26 Cla a daně“, protože ten by znamenal zpoplatnění již samotného aktu povolení provozu loterií, čímž by jeden správní akt byl zatížen dvojnásobnou odvodovou povinností.

[5.] Krajský soud v Brně obě žaloby zamítl rozsudkem napadeným nyní projednávanou kasační stížností. Námitku protiústavnosti novely zákona o loteriích odmítl jako nedůvodnou s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (publ. pod č. 39/2013 Sb.). Jádro sporu shledal krajský soud ve výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“. Neshledal, že by pojem „loterie a jiná podobná hra“ bylo možno směšovat s pojmem „zařízení“, na němž je tato hra provozována. Podstatné však je, že hry provozované prostřednictvím centrálního loterního systému, jehož součástí jsou koncové videoloterní terminály, nelze provozovat bez povolení herního zařízení, v jehož softwaru je hra zakomponována.

[6.] Podle ustanovení § 17 zákona o loteriích se výherním hracím přístrojem rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. Jiné technické zařízení zákon nedefinuje a je proto zřejmé, že se jedná o zařízení odlišné od výherního hracího přístroje, avšak sloužící stejnému účelu. Soud proto akceptoval, že koncový interaktivní videoloterní terminál není sám o sobě kompaktní ve smyslu citovaného zákonného ustanovení, nicméně v důsledku napojení na centrální řídící jednotku je schopen realizovat celý herní proces ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o loteriích, a proto ho lze považovat za „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“, pokud je schválený (povolený) Ministerstvem financí.

[7.] Posuzovat namítané metodické sdělení Ministerstva financí odmítl, protože z něj správní orgány nevycházely a není z něj třeba činit předmět sporu. S odkazem na gramatický výklad ustanovení § 10a odst. 1, 3 zákona o místních poplatcích dle krajského soudu podléhá poplatkové povinnosti *každý povolený* výherní hrací přístroj a poplatková povinnost vzniká *ode dne vydání povolení* k jeho provozování. Obec by sice mohla v samostatné působnosti stanovit poplatkovou povinnost pouze na fakticky provozované přístroje, avšak pokud tak neučiní, nepostupuje contra legem, pokud poplatek vybírá za každý povolený hrací přístroj. Zároveň odmítl, že by tato poplatková povinnost zakládala dvojí odvodovou povinnost, protože dotčený místní poplatek se vyznačuje účelností a ekvivalentností. Rozhodnutí správních orgánů tedy krajský soud shledal po formální i obsahové stránce v souladu se zákonem. V závěru rozsudku krajský soud zmínil další legislativní vývoj v této oblasti, který sice neměl normativní dopad na daný případ, avšak potvrdil správnost argumentace žalovaného.

II. Obsah kasační stížnosti

[8.] Stěžovatel napadá uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle ustanovení § 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.

[9.] Podle stěžovatele je podstatou sporu otázka, co lze či nelze rozumět pod pojmem „*jiné technické herní zařízení*" zavedeným novelou zákona o místních poplatcích č. 183/2010 Sb. a zda je tak možno vyměřit a vybrat místní poplatek za provoz interaktivních videoloterních terminálů, jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení centrálního loterního systému. Dále považuje za sporné, zda je možno tento místní 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.

[10.] Dle stěžovatele interaktivní loterní 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 pouze centrální loterní systém jako celek. I když tedy stěžovatel částečně souhlasil s krajským soudem, že vlastnosti jiného technického herního zařízení by měly být podobné a nikoli stejné, odlišil se v posouzení konkrétních interaktivních videoloterních terminálů. Z hlediska gramatického výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení" však pokládá za klíčovou definici výherního hracího přístroje, uvedenou v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Zároveň své závěry opřel o důkazy předložené již před soudem prvého stupně.

[11.] Stěžovatel také odmítl úvahu krajského soudu, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu, či prostřednictvím čeho, je povolená hra provozována (protože hráče zajímá samotná hra). Dle stěžovatele se v uvedeném případě nejedená o regulatorní pravomoc obcí, nýbrž v tomto případě má místní poplatek jako místní daň fiskální charakter. Proto se v případě stanovení, vyměření a výběru místního poplatku jedná o vztah mezi provozovatelem a obcí či městem, nikoliv o vztah mezi provozovatelem a hráčem jako takovým.

[12.] Stěžovatel také připomíná, že v minulých letech mu byly správní poplatky vyměřovány jediným platebním výměrem, za rok 2004 například ve výši 34 979 799 Kč,

přičemž důvodem pro odlišnost postupu nemůže být nyní jen jiná právní úprava, neboť už od roku 2005 měl správce daně podle judikatury Nejvyššího správního soudu postupovat výhradně podle nového zákona o správních poplatcích. Změna postupu správce daně ve vztahu k poplatku za rok 2007 tak byla pro stěžovatele překvapivá, a tím rozporná s principem právní jistoty.

[13.] Stěžovatel také kritizuje výklad krajského soudu, který pouze povšechně odkazuje na vůli zákonodárce, aniž by vyšel například z důvodové zprávy. Přitom pokud by zákonodárce opravdu chtěl zvlášť zpoplatnit každou hru, nic mu nebránilo výslovně to do položky 21 Sazebníku uvést. Ovšem tím, že zákonodárce nazval jednu z kategorií podléhajících správnímu poplatku „hry“, a nikoli „hra“, dal jasně najevo, že takových her může být v jedné kategorii i vícero a současně že tato jedna kategorie má být zpoplatněna jedním poplatkem. Zpoplatnění každé povolované hry zvlášť plyne jednoznačně teprve z výkladových materiálů vydávaných Ministerstvem financí, které však nemají právní závaznost a jejich obsah lze vysvětlit snahou Ministerstva financí co nejvíce naplnit státní rozpočet, což je ostatně smysl jeho existence. Krajský soud tak interpretoval právní předpis vadně a k tíži stěžovatele.

[14.] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[15.] Žalovaný v reakci na kasační stížnost toliko odkázal na svoje dřívější vyjádření, obsažená ve správním spise, a uvedl, že napadený rozsudek nevykazuje tvrzené vady. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

IV. Vlastní argumentace soudu

[16.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17.] Jak bylo již předestřeno výše, stěžovatel výslovně uplatnil jeden kasační důvod, když namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury zdejšího soudu přitom plyne, že o nezákonnost napadeného rozsudku by se jednalo tehdy, jestliže by krajský soud aplikoval na zjištěnou skutkovou situaci nesprávné zákonné ustanovení (případně by opomenul aplikaci některých ustanovení dalších) anebo by sice vycházel z relevantních zákonných ustanovení, nicméně jejich výklad by odporoval běžným interpretačním metodám (teleologická, systematická, logická, gramatická apod.).

[18.] Rozhodnými právními otázkami v posuzovaném případě je tedy výklad pojmu „jiné technické herní zařízení“, a to s ohledem na fungování interaktivních videoloterních terminálů, jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení centrálního loterního systému, a dále posouzení, zda poplatkové povinnosti podléhá každý povolený výherní hrací přístroj či zda je ke vzniku poplatkové povinnosti nezbytné jeho uvedení do faktického provozu. Relevantním ustanovením, které bylo v projednávaném případě aplikováno, je především § 10a zákona o místních poplatcích (v tehdy platném znění). Podle tohoto ustanovení totiž (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.*

[19.] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že pro jeho rozhodování (stejně jako pro stěžovatele) nejsou závazné jakékoli metodiky či 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 (tento názor Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku o kasační stížnosti stejného stěžovatele dne 8. 4. 2013, č. j. 2 Afs 86/2012 - 31). 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.

[20.] Pojem „jiné technické herní zařízení“ vnesl do zákona o místních poplatcích zákon 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. Ústavní konformitu přijetí této novely zákona o místních poplatcích posuzoval též Ústavní soud, který legislativní proces, jež v průběhu řízení o žalobě napadal též stěžovatel, neshledal za ústavně nekonformní (srov. Pl. ÚS 6/12, publ. pod č. 39/2013).

[21.] Výkladem uvedeného pojmu se důkladně zabýval krajský soud v odůvodnění rozsudku napadeného nyní projednávanou kasační stížností. Ve svých závěrech vyšel ze znění zákona o místních poplatcích a zákona o loteriích, z judikatury Ústavního soudu a také z vůle zákonodárce odvozené ze záznamů z projednávání dané normy v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

[22.] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s úvahami krajského soudu, které byly důkladně argumentačně podloženy. 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. V opačném případě by zákonodárce mohl novelizovat a rozšířit dotčené ustanovení zákona o loteriích a nikoli zákon o místních poplatcích. Jak zevrubně dovodil krajský soud, svým postupem zákonodárce dal jasně najevo vůli postavit na roveň hrací přístroje a interaktivní videoloterní terminály jakožto „jiné technické herní zařízení“, a to právě z hlediska poplatkové povinnosti potencionálně stanovené místní samosprávou. S tímto názorem se zdejší soud plně ztotožňuje.

[23.] Z toho důvodu lze přisvědčit krajskému soudu, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu či prostřednictvím čeho je povolená loterie

provozována. Stěžovatel nemá pravdu, když striktně rozlišuje mezi loterií či jinou podobnou hrou jako takovou a „kanálem“, jehož prostřednictvím je hra realizována. Stěžovateli lze nicméně přitakat potud, že správci poplatku nemohou při stanovení a vyměření poplatku svévolně vykládat určité zákonné pojmy. Tak tomu však v daném případě nebylo, protože správce poplatku i krajský soud vyšly pouze ze shora uvedené novely zákona o místních poplatcích a správně si vyložily její dopad též na interaktivní videoloterní terminály. Pokud stěžovatel tvrdí, že interaktivní videoloterní terminály nelze zahrnout pod zákonné pojmy uváděné v zákoně o místních poplatcích, vychází při svém výkladu daných norem ze striktně technických parametrů, s čímž nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Interpretace normy nemůže vycházet pouze a jedině ze znalosti technických parametrů, protože 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 musí Nejvyšší správní soud odmítnout.

[24.] Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že v případě interpretace nabízené stěžovatelem by posuzovaný místní poplatek fakticky ztratil smysl, protože pokud by za jednotku, z níž se odvádí poplatek, byla považována pouze centrální loterní jednotka, pak by mohli provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů umístit v dané obci nespočet konečných přístrojů určených pro hru a naprosto by tak byl popřen smysl a účel daného poplatku a přijatých norem. 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). Proto Nejvyšší správní soud naprosto souhlasí s krajským soudem, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu a prostřednictvím čeho je povolená loterie provozována, ale především její vnější forma zpřístupněná uživateli. Do této logiky proto zapadá zpoplatňování videoterminálů vždy v závislosti na jejich konkrétním počtu, a to právě proto, že právě s těmito koncovými videoterminály přichází do kontaktu uživatelé her.

[25.] K naposledy uvedenému se také váže otázka, zda v případě stanovení, vyměření a výběru dotčeného místního poplatku se jedná pouze o vztah mezi provozovatelem a obcí či městem, 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. Takovýto výklad je čistě 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 tedy s ohledem na fakticitu podoby a provozu výherních automatů (jakožto výherních hracích přístrojů) a interaktivních videoloterních 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.

[26.] Nejvyšší správní soud odmítá rovněž tvrzení stěžovatele, že odkaz na úmysl zákonodárce je dosti pochybný, protože jak uvedl i Ústavní soud ve shora uvedeném rozhodnutí, tak právě z něj vyplývá podřazení videoloterních terminálů pod posuzovaný pojem. Odkaz na úmysl zákonodárce v odůvodnění rozsudku krajského soudu nelze hodnotit negativně, protože mezi standardní metody výkladu práva patří také zdroje, příčiny či důvody vzniku právních norem (tzv. historický zákonodárce). Přijetí předmětné úpravy přitom zjevně reflektovalo diskuse a kritiky nad tehdejší faktickou dvojkolejností výběru poplatku za hrací přístroje (obce za hrací automaty vs. Ministerstvo financí ČR za videoloterní terminály) a nad faktickou nemožností regulace videoloterních terminálů obcemi. Uvedené okolnosti projednávání a schvalování zákona tedy ukazují, že zákonodárce jednoznačně zamýšlel postavit výherní hrací přístroje a videoloterní terminály na roveň. Jakkoliv tedy lze do určité míry souhlasit se stěžovatelem, že znění citovaného zákonného ustanovení není terminologicky nejpřesnější, vůle zákonodárce je z ní jasně patrná a nevzbuzuje výraznější interpretační pochybnosti.

[27.] Jak bylo zmíněno výše, nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom směru, že v případě vybírání posuzovaného místního poplatku má tento poplatek výlučně fiskální charakter, aniž by vyjadřoval i regulatorní pravomoc obcí. Je pravdou, že dotčená rozhodnutí Ústavního soudu (viz bod 24) řešila především otázku možnosti zákazu provozu interaktivních videoloterních terminálů obecně závaznou vyhláškou, to však nikterak nerozporuje, že i samotná poplatková povinnost má regulatorní charakter. Ačkoli lze přisvědčit stěžovateli, že u místních poplatků hrají fiskální otázky důležitou roli, jejich stanovením může docházet též k regulaci určitých aktivit.

[28.] Typickým příkladem je třeba poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst [srov. § 1 písm. f) zákona o místních poplatcích], jehož cílem je právě omezit frekvenci vjezdu motorových vozidel do určitých míst, pokud obec považuje za vhodné a nezbytné vjezd do těchto míst regulovat. To stejné platí o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení. Stanovením poplatku, který se i dle stěžovatele 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 chorobné gamblerství) a v žádném případě ho nelze považovat pouze za zdroj obecních příjmů, protože - 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. Neboli, jak uvedl krajský soud ve svém odůvodnění, u poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj lze toto protiplnění spatřovat v toleranci zařízení sloužících k provozování loterií nebo jiných podobných her.

[29.] 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.“ (srov. Pl. ÚS 56/10, publ. pod č. 293/2011 Sb. – N 151/62 SbNU 315). 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.

[30.] Za druhé je třeba posoudit, zda místnímu poplatku podléhá pouze provozovaný interaktivní videoloterní terminál nebo je pro vyměření poplatku rozhodné jeho povolení kompetentním orgánem (Ministerstvem financí).

[31.] Jak bylo citováno výše (bod 18), podle dotčeného ustanovení § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích platilo, že *„poplatku ... podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí.*“ Článek 2 vyhlášky č. 9/2010 stanoví, že *„poplatku podléhá každý povolený výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí*“. Svým zněním tedy doslovně kopíruje druhou část první věty dotčeného ustanovení a nikterak proto nevybočuje z textu zákona.

[32.] Se stěžovatelem lze částečně souhlasit v tom, že znění citovaného ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích je do určité míry nejednoznačné, protože zatímco jeho prvá část hovoří o 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 faktický dopad upravuje druhá část, ve které se již hovoří o povoleném hracím 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.

[33.] 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 o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla dle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů (tzv. povinné ručení), kdy rozhodujícím kritériem je vlastnictví 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 též 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.

[34.] Tuto tezi potvrdil ve své judikatuře též Ústavní soud, který konstatoval, že *každé ustanovení právního předpisu je nutno chápat v jeho celkovém smyslu, v kontextu s jinými ustanoveními příslušného právního předpisu i v souvislosti s celým právním řádem. Samo gramatické znění citovaného ustanovení ukazuje, že sazba poplatku nezávisí na faktickém provozu výherního hracího přístroje, tzn. že zde není prostor např. pro zohledňování otevírací doby příslušné provozovny, poruchovosti přístrojů a podobně, nýbrž že se jedná o poplatek*

paušální, který se hradí za určité časové období. (I. ÚS 249/99; publ. pod č. U 55/15 SbNU 309).

[35.] Pokud tedy citovaná vyhláška č. 9/2010 stanovila za rozhodnou skutečnost povolení daného automatu Ministerstvem financí, nepřekročila takto zákonné meze své normotvorby. Nejvyšší správní soud samozřejmě nikterak nerozporuje, že obec mohla stanovit i jinou rozhodnou skutečnost pro vznik této poplatkové povinnosti a některé obce takto ve svých vyhláškách navázaly vznik poplatkové povinnosti až na samotný provoz hracího přístroje či interaktivního loterního terminálu (viz například obecně závazné vyhlášky města Luhačovice, Dlouhá Loučka, Vodňany, Vyškov apod.). Obce jsou oprávněny zakotvit určitý poplatek v méně invazní míře oproti rozsahu předpokládaném v zákoně, ale naopak nemohou zákonné hranice překročit, protože takovýto postup by musel být brán za porušení zásady vázanosti zákonem. Pokud se však obecně závazná vyhláška přidržela doslovného znění ustanovení zákona o místních poplatcích, nelze její obsah nikterak právně zpochybňovat.

[36.] Navíc Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v dotčeném případě ztrácí tato stěžovatelova námitka smysl, protože ze správního spisu vyplývá, že všechna jeho Ministerstvem financí povolená a zpoplatněná zařízení byla též fakticky provozována (viz např. přípis nadepsaný „žádost o spolupráci“ ze dne 13. 7. 2010, kde stěžovatel zmiňuje nejistotu stran ohledně „jí provozovaných loterií a jiných podobných her“; resp. „vyjádření k výzvě k ohlášení poplatkové povinnosti“ ze dne 15. 12. 2010, kde stěžovatel uvedl, kde konkrétně jsou umístěny a provozovány předmětné hry). Proto lze tuto stěžovatelovu námitku pokládat za pouze „akademickou“, jež by i v případě odlišného posouzení Nejvyšším správním soudem neměla dopad na posuzovaný případ.

[37.] K námitkám stěžovatele, že byla v jeho případě prolomena v jeho neprospěch zásada *in dubio pro mitius*, Nejvyšší správní soud dodává, že tato zásada skutečně představuje jednu ze základních zásad správního (a potažmo celého veřejného) práva. Tento princip však nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli odlišnou interpretaci právní normy podanou stěžovatelem měly správní orgány 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.“* (III. ÚS 783/06, publ. pod č. 210/2007) 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 stěžovatelem vychází z významně formalistických až technologických hledisek a naprosto nezohledňuje smysl a účel dotčených norem ani předchozí judikaturu. Proto ho nelze považovat za rovnocenný výklad s výkladem poskytnutým krajským soudem či správcem poplatku a Nejvyšší správní soud tak neshledal ani porušení zásady *in dubio pro mitius*.

V. Závěr

[38.] Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 31. května 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu