

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **VIKTORIAPLAY, a. s.,** se sídlem Nitranská 1, Liberec, zastoupený Mgr. Karlem Volfem, advokátem se sídlem Jindřicha Plachty 28, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát města Brna,** se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2013, č. j. 31 Af 79/2012 – 39,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 2. 5. 2012, č. j. MMB/0150983/2012, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil platební výměr Úřadu městské části města Brna, Brno – sever (dále jen „správce poplatku“) ze dne 16. 2. 2012, č. j. MCBSev/003406/OF/Dan. Tímto platebním výměrem správce poplatku vyměřil žalobci místní poplatek za provozovaný hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí v částce 67 096 Kč za 14 kusů koncových videoloterních terminálů provozovaných na území městské části Brno - sever v období od 1. 10. 2011 do 31. 12. 2011. V předmětném platebním výměru správce poplatku uvedl, že místní poplatek vyměřil dle § 11 a § 14 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (dále jen „zákon o místních poplatcích“) a obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 21/2010, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného

právního předpisu, a to v návaznosti na zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“).

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 6. 3. 2013, č. j. 31 Af 79/2012 – 39, zamítl.

Krajský soud považoval ve věci za klíčové zodpovězení otázky, zda předmětem „*místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu*“ je funkčně nedělitelné technické herní zařízení – centrální loterijní systém (dále jen „CLS“) nebo každé jednotlivé na něm závislé koncové zařízení – interaktivní videoloterní terminál (dále jen „VLT“).

Krajský soud k věci uvedl, že novelou zákona o místních poplatcích, provedenou zákonem č. 183/2010 Sb., došlo ke změně § 1 a § 10a tohoto zákona. S účinností od 16. 6. 2010 tak zákon o místních poplatcích umožnil obcím vybírat místní poplatek za „*provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu*“. Přestože tento pojem nebyl zákonem o loteriích výslovně definován, z příslušných ustanovení tohoto zákona krajský soud dovodil, že žalobcem realizovaný systém provozování sázkových her pomocí CLS s koncovými VLT je nutné považovat za „*jiné technické herní zařízení*“(dále též „JTHZ“) a jeho každou, byť funkčně nedělitelnou část za předmět místního poplatku.

Krajský soud s odkazem na příslušné internetové stránky, z nichž lze dovodit povahu VLT, dospěl k závěru, že jednotlivé koncové VLT umožňují ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o loteriích realizovat celý herní proces, a současně byly dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích povoleny rozhodnutím Ministerstva financí; povolení Ministerstva financí obsahuje specifikaci každého jednotlivého koncového VLT. Proto VLT podléhají místnímu poplatku dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích a argumentace žalobce, byť podpořená vyjádřením Elektrotechnického zkušebního ústavu a zaměřená na technickou stránku věci, je v přezkoumávané věci nepatřičná. K tomu krajský soud dodal, že smysl novely zákona o místních poplatcích provedené zákonem č. 183/2010 Sb. představovalo zajištění finančních prostředků do rozpočtu obcí, a to především vytvořením možnosti zpoplatnit tzv. jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí. Tento úmysl zákonodárce vyplývá i z příslušného metodického sdělení Ministerstva financí ze dne 6. 8. 2010, č. j. 26/68 323/2010 – 262, publikovaného dne 1. 9. 2010 ve Zprávách Ministerstva financí České republiky pro finanční orgány obcí a krajů v č. 3/2010 (dále jen „metodické sdělení“). Posouzení předmětu poplatkové povinnosti v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaného proto bylo správné a dostatečné. Dle krajského soudu tak správní orgány nepostupovaly svévolně, jak tvrdil žalobce. V této souvislosti se krajský soud vyslovil kladně, pokud jde o odpověď na tři dílčí otázky týkající se zákonných podmínek pro vyměření místního poplatku, tedy otázek, zda tu existuje obecně závazná vyhláška vydaná na základě zmocnění v zákoně o místních poplatcích, zda bylo JTHZ povoleno Ministerstvem financí podle zákona o loteriích a zda JTHZ podléhá místnímu poplatku.

Krajský soud dále nepřisvědčil tvrzení žalobce o částečném zániku jeho poplatkové povinnosti. Dle názoru krajského soudu byl žalobce v souladu s čl. 5 odst. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 21/2010 povinen splnit svou ohlašovací

povinnost o zániku povolení jiného technického herního zařízení ve lhůtě do 15 dnů od této právní skutečnosti, a to protokolem o ukončení provozu konkrétního zařízení. Ze správního spisu však podle krajského soudu vyplývá, že žalobce svou ohlašovací povinnost nesplnil, a je tak odpovědný za důsledky své pasivity. Nadto ani v žalobě nespecifikoval, kterých konkrétních VLT se mělo částečné zrušení povolení týkat, a ke svému obecnému tvrzení nedoložil konkrétní důkazy.

Konečně krajský soud neshledal důvodným tvrzení žalobce týkající se nesouhlasu s postupem správce poplatku. Ten měl došlé platby od žalobce použít na úhradu místního poplatku v rozporu s účelem uhrazené platby. S přihlédnutím k výše uvedenému bylo dle krajského soudu zřejmé, že žalobce měl v přezkoumávané věci v územním obvodu správce poplatku Ministerstvem financí povoleno 10 kusů JTHZ provozovaných v období od 1. 10. 2011 do 31. 12. 2011. Postupoval-li správce poplatku v přezkoumávané věci v souladu s § 152 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“) ve spojení s § 152 odst. 4 daňového řádu, byl jeho postup správný.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel rozsudku krajského soudu, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu, vytýká především jeho nepřezkoumatelnost. Krajský soud totiž adekvátně nevyhodnotil klíčovou žalobní námitku, dle níž předmětem místního poplatku není koncový VLT, ale jediné funkčně nedělitelné herní zařízení v podobě CLS. Krajský soud bez relevantní argumentace přejal názor správních orgánů, že systém provozování sázkových her pomocí CLS s koncovými VLT je nutné považovat za jiné technické herní zařízení a každou, byť funkčně nedělitelnou část tohoto systému za předmět místního poplatku. Takové nedostatečné odůvodnění nijak nereaguje na základní žalobní námitku. Krajský soud měl naopak za situace, kdy pojem JTHZ nebyl v zákoně přesně definován, nejprve přesně zjistit skutkový stav a s náležitým odůvodněním posoudit, proč se má poplatková povinnost vztahovat na každý koncový VLT (a nikoli CLS).

Stěžovatel zdůrazňuje, že v žalobě předložil podrobnou argumentaci na podporu svého tvrzení, že „jiným technickým herním zařízením“ jsou pouze kompletní CLS, nikoli jednotlivé VLT, které představují pouhou jednu z jeho součástí a jako takové nejsou schopny fungovat samy o sobě. Na koncových VLT totiž nelze hazardní hry hrát, ty se odehrávají pouze na centrálním serveru vybaveném příslušným hardware a software. Nelze tak přisvědčit názoru krajského soudu, že jednotlivé koncové VLT jsou schopny realizovat celý herní proces samostatně. Analogicky ani klávesnice či obrazovky připojené k osobnímu počítači nepředstavují samostatný počítač; obdobně ani u stolu s ruletou nelze poplatkovou povinnost odvozovat od počtu židlí (hracích míst) u hracího stolu. K těmto skutečnostem se však krajský soud též nevyjádřil. V této souvislosti pak stěžovatel v návaznosti na svoji žalobu připomíná rovněž to, že § 10a zákona o místních poplatcích rozlišuje mezi pojmy výherního hracího přístroje (dále jen „VHP“) a JTHZ jakožto dvěma různými technickými zařízeními s rozdílnými právními režimy.

Dále stěžovatel uvedl, že mu Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26451/2007, vydalo povolení k provozu loterie či jiné podobné hry

prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení – Centrálního loterijního systému „MULTIVEGAS“. Provoz dalších koncových VLT posléze Ministerstvo financí nepovolilo následným samostatným rozhodnutím, ale pouze doplněním rozhodnutí původního. Jestliže se tedy o VLT nerozhoduje samostatným rozhodnutím, nelze je považovat za další technická herní zařízení, která by měla být předmětem místního poplatku.

Uvedená tvrzení stěžovatel v řízení před krajským soudem podpořil odkazem na nezávislý posudek Elektrotechnického zkušebního ústavu ze dne 16. 9. 2010, zn. 227-210/2010. Správní orgány obou stupňů, jakož i krajský soud, se odmítly tímto posudkem zabývat. Relevantní protiargument nepředstavuje dle stěžovatele obecný odkaz krajského soudu na internetové portály www.wikipedia.cz a www.vyherni-automaty.info. Navíc nelze srovnávat důkazní sílu nezaručených internetových definic s posudky nezávislého autorizovaného ústavu. V tomto směru měl krajský soud minimálně možnost si vyžádat revizní znalecký posudek.

Dle stěžovatele krajský soud nereagoval ani na další argumentaci potvrzující správnost názoru stěžovatele. Ta spočívala v tom, že teprve novelizace zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 300/2011 Sb. zavedla s účinností od 1. 1. 2012 povinnost platit místní poplatek za každý jednotlivý VLT. Z toho lze dovodit, že před uvedeným datem koncové VLT předmětem místního poplatku nebyly. Zákon o místních poplatcích ve znění účinném do 31. 12. 2011 obcím neumožňoval vybírat místní poplatky za koncové VLT a správní orgány tak při vyměřování místního poplatku měly postupovat dle tohoto zákona a v souladu s principy stanovenými v čl. 11 odst. 5, resp. čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. I kdyby přitom bylo úmyslem zákonodárce zpoplatnit jednotlivé VLT ještě před 1. 1. 2012, nebyl tento záměr v rozhodné době v zákoně vyjádřen a tuto okolnost nelze klást k tíži stěžovatele.

Správní orgány ani krajský soud se navíc neřídily nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 650/05. Dle něj v případech, kdy právo umožňuje dvojí výklad, mohou orgány veřejné moci na poli veřejného práva činit pouze to, co jim zákon umožňuje, a to s tím, že v případě pochybností jsou ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod povinny postupovat mírněji, ve prospěch poplatníka.

Krajský soud si dle stěžovatele odporuje ve svých závěrech týkajících se závaznosti uváděného metodického sdělení, kdy na jednu stranu taková metodická sdělení nepovažuje za obecně závazné právní předpisy, na druhou stranu je však bez dalšího označuje za závazná. Takové sdělení má podle názoru stěžovatele pouze doporučující charakter; ačkoli může správním orgánům sloužit jako vodítko, není možné je vykládat extenzivně nad meze stanovené obecně závaznými právními předpisy.

Stěžovatel taktéž rozporuje názor krajského soudu, že k částečnému zániku poplatkové povinnosti nedošlo, a to v důsledku pasivity stěžovatele. Tím krajský soud dle stěžovatele nepřímo vyjadřuje souhlas s tím, že předmětem místního poplatku je každé povolené JTHZ, a to bez ohledu na skutečnost, zda je provozováno či nikoli. Již od počátku řízení stěžovatel namítal, že mu byl správcem poplatku vyměřen místní poplatek za zařízení, jehož provoz v rozhodném období vůbec nezahájil (VLT s výrobním číslem

92902059), přičemž tuto skutečnost nebylo možno nijak důkazně doložit. Vyměření místního poplatku tak bylo nezákonné a žalovaný ani krajský soud se touto námitkou relevantně nezabývali.

Podobně nedostatečně se krajský soud zabýval námitkou týkající se povinnosti zaplatit místní poplatek za JTHZ systému OAS, výrobní číslo TG30229. S vyměřením místního poplatku navíc stěžovatel nesouhlasí, neboť provoz tohoto zařízení byl zahájen až dne 14. 12. 2011, tudíž měl být poplatek vyměřen jen v poměrné výši za období 18 dní. Pro vznik poplatkové povinnosti je přitom rozhodný den uvedení zařízení do provozu.

V této souvislosti stěžovatel odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99, dle něhož má být výherní hrací přístroj zpoplatněn za období od zahájení provozu do doby ukončení provozu. V tomto smyslu stěžovatel odkázal i na společný materiál veřejného ochránce práv, Ministerstva vnitra, Ministerstva financí a Ministerstva životního prostředí z roku 2010 [Doporučení pro obce a města. Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad)], z něhož podle stěžovatele vyplývají tytéž závěry.

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

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

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

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která má spočívat v tom, že se krajský soud vůbec nevypořádal s některými žalobními námitkami. Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky, dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publikovaný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, publikovaný pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, publikovaný pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A

156/2002 - 25, publikovaný pod č. 81/2004 Sb. NSS). Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedeného pojetí nepřezkoumatelnosti, pak konstatuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu tak, jak ji stěžovatel namítá, neshledal.

Stěžovatel v napadeném rozsudku postrádá závěr krajského soudu ohledně žalobní námitky poukazující na nezbytnost mírnějšího postupu ve prospěch poplatníka v případě pochybností o obsahu právní normy a z ní vyplývajících povinností. Stěžovatel se tak dovolával aplikace právní zásady *in dubio mitius* (respektive *in dubio pro libertate*). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že aplikace této zásady předpokládá existenci vícero (nejméně dvou) obhajitelných výkladů konkrétního ustanovení právního předpisu. Vzhledem k tomu, že krajský soud nepovažoval ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích za nejednoznačné a umožňující dvojí výklad, nenašla uvedená zásada v odůvodnění napadeného rozsudku žádný odraz. Absence jakýchkoli pochyb o neexistenci dvojího výkladu vyplývá například z odstavce [19], v němž krajský soud vyložil § 10a zákona o místních poplatcích spolu s § 1 odst. 1 zákona o loteriích, dále z odstavce [25], v němž konstatoval, že „*správce poplatku i žalovaný v přezkoumávané věci řádně zjistili skutkový stav věci a následně realizovali správnou interpretaci a aplikaci příslušných ustanovení zákona*". Krajský soud se tedy s výkladem zákona tak, jak ho podal žalovaný ve svém rozhodnutí, ztotožnil. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že se krajský soud s touto námitkou mohl vypořádat explicitně, nicméně přestože tak neučinil, je z jeho rozhodnutí plně seznatelné, proč v souzeném případě zásadu *in dubio mitius* neaplikoval. K otázce, zda k porušení stěžovatelem namítané zásady skutečně došlo, bude pojednáno dále.

Další námitkou, kterou krajský soud ve svém rozsudku podle mínění stěžovatele opomněl důsledně vypořádat, jsou technické aspekty stěžovatelem provozovaných zařízení (VLT), po jejichž zohlednění není možné tyto interaktivní videoloterní terminály podřadit pod pojem *jiná technická herní zařízení* (JTHZ). Ačkoli na tuto námitku a příslušné dílčí argumenty krajský soud opět nereagoval výslovně, je zřejmé, že technické aspekty stěžovatelem provozovaných zařízení zohlednil při úvaze o definici JTHZ; to je patrno z odstavců [19] až [22] odůvodnění napadeného rozsudku, zejména pak z odstavce [20], v němž krajský soud popisuje princip fungování VLT s odkazem na dostupné internetové zdroje. Nejvyšší správní soud tedy, na rozdíl od stěžovatele, nenabyl pochybnosti o tom, že by technické aspekty stěžovatelem provozovaných VLT nevzal krajský soud při rozhodování v úvahu.

S výše uvedeným se pojí také skutečnost, že krajský soud se neodmítl, jak uvádí stěžovatel, zabývat shora specifikovaným posudkem Elektrotechnického zkušebního ústavu. V tomto směru krajský soud uvedl jen to, že argumentace stěžovatele podpořená tímto posudkem je nepatřičná; krajský soud tak byl nucen brát v potaz nejen čistě technické aspekty projednávané problematiky, ale také její aspekty právní, jak budou zmíněny níže. Lze poznamenat, že zdejší soud již ve své dřívější judikatuře v obdobné věci dospěl k závěru, že nelze při výkladu příslušných ustanovení zákona o místních poplatcích vycházet pouze ze striktně technických parametrů: „*Interpretace zákona o místních poplatcích nemůže vycházet pouze a jedině ze znalosti technických parametrů. Pokud by byl připuštěn tento postup odporující základním východiskům podoby a interpretace právních norem, právě tehdy by se stávalo dotčené ustanovení nesrozumitelným. Navíc by byl před faktickým smyslem a účelem právní normy upřednostněn technický či odborný parametr, což*

nelze akceptovat“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 55/2013 – 37, www.nssoud.cz).

Nelze proto dovodit ani stěžovatelem uváděnou nutnost vyžádání revizního znaleckého posudku, a to ani za situace, kdy krajský soud z hlediska technických aspektů VLT nevycházel primárně z předloženého znaleckého posudku, ale z jiných informačních zdrojů. S tím pak souvisí argument stěžovatele, že uváděné internetové portály nepředstavují relevantní informační zdroj. Je pravdou, že např. obsah Wikipedie, s ohledem na způsob jeho utváření, není vždy zcela spolehlivý, na druhou stranu však nelze krajským soudem využité informační zdroje apriorně odmítnout a v nyní posuzované věci jim bylo možné jistou relevanci přiznat. Pochybnosti o analogickém postupu krajského soudu v právně a skutkově obdobné věci zdejší soud ostatně neshledal ani ve své dřívější judikatuře (např. rozsudek ze dne 14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 26/2013 – 34, www.nssoud.cz). Přesto je však na základě pochybností stěžovatele o správnosti postupu krajského soudu možné konstatovat, že při používání odkazů na obdobné internetové portály by měly být obecné soudy zdrženlivé, a pokud jich využívají, pak je vhodné se jejich věrohodností výslovně zabývat, popř. uvádět pokud možno co nejpřesnější odkazy, jakož i datum citace.

Namítá-li dále stěžovatel, že se krajský soud nevypořádal s žalobními námitkami proti nezákonnému vyměřování daní a poplatků a nezákonnému použití plateb na úhradu místního poplatku, lze pouze konstatovat, že krajský soud otázku použití plateb na úhradu místního poplatku ve svém rozsudku, jak vyplývá z již uvedeného, výslovně řešil a s jeho závěry lze souhlasit. Námitka nezákonného vyměřování daní pak vycházela z opakujícího se argumentu stěžovatele, že v daném případě mu vznikla povinnost platit místní poplatek pouze za CLS jako celek, nikoliv za každý jednotlivý VLT. S tímto argumentem se krajský soud ve svém rozsudku, jak již bylo řečeno, přezkoumatelným způsobem vypořádal.

Lze tedy uzavřít, že i když krajský soud v odůvodnění svého rozsudku nevypořádal bezezbytku (explicitně) všechny uplatněné žalobní námitky, nejde v daném případě o takovou vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost tohoto rozsudku; kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak naplněn není.

Pokud jde o kasační důvody opírající se o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., stěžovatel nesouhlasí se způsobem interpretace a aplikace § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích v rozhodném znění, neboť je toho názoru, že VLT nelze považovat za „*jiné technické herní zařízení*“, nadto VLT dle něj nejsou Ministerstvem financí *povolovány*. Nelze je proto podřadit pod poplatkovou povinnost dle citovaného ustanovení.

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

Dále považuje Nejvyšší správní soud za vhodné rekapitulovat alespoň stručně historický vývoj dotčené právní úpravy. Dne 16. 6. 2010 nabyl účinnosti zákon č. 183/2010 Sb., kterým se mění mj. právě zákon o místních poplatcích. Na základě této novely zákona o místních poplatcích mohly obce zavést obecně závaznou vyhláškou nejen (již existující) poplatek za *výherní hrací přístroj* [§ 2 písm. e) v návaznosti na § 17 odst. 1 zákona o loteriích], ale nově i za tzv. *jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí*. Právní úprava zavedená zákonem č. 183/2010 Sb. však v praxi narazila na pochybnosti ohledně definice pojmu JTHZ, a tím pádem také vyvolala polemiku o oprávněnosti obecních úřadů, jakožto správců poplatku, vybírat předmětný místní poplatek za VLT. Tyto pochybnosti ukončila, s účinností od 14. 10. 2011, novela zákona o loteriích, provedená zákonem č. 300/2011 Sb., která novelizovala nejen zmiňovaný zákon, ale i zákon o místních poplatcích. Nově byl zpřesněn předmět místního poplatku dle § 10a tak, že mu podléhal nejen každý povolený *výherní hrací přístroj* [§ 2 písm. e) zákona o loteriích], ale i každý *koncový interaktivní videoloterní terminál* [§ 2 písm. l) zákona o loteriích] a každé herní místo lokálního herního systému [§ 2 písm. n) zákona o loteriích]. Do té doby tedy panovala terminologická nekonzistence mezi zákonem o místních poplatcích a zákonem o loteriích, neboť pojem *jiné technické herní zařízení* nebyl zákonem o loteriích používán. Zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, kterým byl novelizován jak zákon o místních poplatcích, tak (částečně i) zákon o loteriích, byl § 10a zákona o místních poplatcích k 31. 12. 2011 zcela derogován (v souvislosti s nyní posuzovaným obdobím, za které byl místní poplatek stěžovateli vyměřen, lze poznamenat, že dle přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. se místní poplatky za provozované výherní hrací přístroje nebo jiná technická zařízení, které byly povoleny před 1. 1. 2012, měly vyměřovat podle dosavadních právních předpisů).

S ohledem na shora popsané námitky stěžovatele se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve posouzením dílčí otázky, zda lze pod pojem *jiné technické herní zařízení* podřadit i stěžovatelem provozované *videoloterní terminály*.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že JTHZ je upraveno ve stejném ustanovení zákona o místních poplatcích jako VHP, přičemž odlišnosti mezi nimi spočívají v technické stránce a právním režimu, kterému podléhají. Stěžovatel také dovozuje, že „jiným technickým herním zařízením“ je pouze kompletní CLS s místními kontrolními jednotkami a koncovými VLT, nikoli jednotlivé VLT, na kterých nelze hru samostatně realizovat. Stěžovatel tak v podstatě má za to, že „protějškem“ pojmu VHP v podobě JTHZ je kompletní CLS, nikoli jednotlivé VLT; VLT na rozdíl od VHP postrádá kompaktnost a funkční nedělitelnost, která umožňuje uskutečnit všechny fáze sázkového procesu. V tomto smyslu ovšem zdejší soud v souladu s níže uvedeným předesílá, že naopak za onen „protějšek“ VHP v podobě JTHZ považuje právě koncové VLT.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem potud, že z hlediska technického (vnitřního technického uspořádání) existují mezi VHP a JTHZ rozdíly. Pokud by však tato zařízení musela fungovat na principu VHP i z pohledu průběhu sázkového procesu (což ovšem z žádného ustanovení zákona dovodit nelze), byly by VLT pouze jakýmsi „moderním typem“ VHP. Pak se ovšem nabízí otázka, proč by zákonodárce tuto novou kategorii přístrojů vůbec zaváděl a samostatně ji zpoplatňoval (postačilo by

případně novelizovat definici VHP uvedenou v § 17 odst. 1 zákona o loteriích). Nelze totiž přehlédnout, že kromě zmiňovaného funkčně-technického hlediska, má význam i vnímání VHP či VLT jejich běžnými uživateli. Nejvyšší správní soud má za to, že uživatel (hráč) nevnímá žádný podstatný rozdíl mezi hrou na VHP a VLT; z jeho pohledu jde o zařízení obdobná, která užívá s úmyslem dosáhnout prostřednictvím sázek co nejvyšší výhry v penězích. Pro tyto uživatele je naprosto okrajové, zda ke generování výhry dochází přímo v daném zařízení (jako je tomu u VHP), anebo v centrálním loterijním systému (v případě VLT). Stejné jsou i negativní socioekonomické důsledky užívání VHP a VLP; v obou případech je pociťují obce, na jejichž území se tato zařízení nacházejí. Tento fakt ostatně zcela jasně potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, kdy zopakoval svůj konstantní názor, že provozování VHP a obdobných zařízení je na samém okraji společensky akceptovaných aktivit, neboť je doprovázeno významnými negativními externalitami ovlivňujícími situaci obyvatel a veřejný pořádek v dotčených obcích (viz bod 39. nálezu).

Vzhledem k tomu, že zavedení této nové kategorie zpoplatňovaných zařízení bylo výsledkem pozměňovacího návrhu Senátem v rámci projednávání zmiňovaného zákona, není možné zjistit bližší úmysly zákonodárce z důvodové zprávy. S ohledem na důvody prezentované předkladatelem pozměňovacího návrhu (k tomu viz například bod 14. nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/2012; tímto nálezem bylo konstatováno, že při projednávání zákona nebyla porušena legislativní pravidla) je však zřejmé, že kromě důvodů fiskálních byl motivem pro rozšíření dopadu místního poplatku i na zmíněná zařízení nárůst počtu VLT na úkor „klasických“ VHP a s tím spojená potřeba jejich regulace ze strany municipalit. Místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj a jiné technické herní zařízení ve smyslu § 10a zákona o místních poplatcích tedy vykazuje dvě hlavní funkce, a to nejen funkci fiskální (zajištění příjmu obci), ale zejména funkci regulační (omezení jevu, který obec na svém území přinejmenším nevítá).

Nejvyšší správní soud má tedy za to, že důvodem zavedení nové kategorie zařízení podléhající místnímu poplatku – JTHZ nebyly vnitřní technické odlišnosti těchto zařízení, ve srovnání se stávajícími VHP, neboť ty jsou z pohledu účelu tohoto poplatku marginální. Důvodem byl zcela odlišný způsob sázení (zde celý proces není soustředěn do jediného místa), které se zcela vymyká stávajícímu pojetí VHP, při současné snaze podrobit tato zařízení regulaci ze strany municipalit. Přitom si však byl zákonodárce vědom rychlého technického vývoje v této oblasti, a proto zcela pochopitelně upřednostnil použití neurčitého právního pojmu, tedy obecnějšího pojmu před konkrétnějším, neboť všechna v budoucnu myslitelná technická herní zařízení tohoto typu by zákon stěží mohl kazuisticky vyjmenovat. Z výše uvedeného také vyplývá, že se stěžovatel mýlí, pokud je toho názoru, že předmětem poplatkové povinnosti se jednotlivé VLT staly až s účinností od 1. 1. 2012.

Vytýkal-li stěžovatel krajskému soudu, že užité výkladové metody vedly k výsledku pro stěžovatele nepříznivějšímu, což není v oblasti veřejného práva přípustné (porušení zásady *in dubio pro libertate*), ani zde mu nelze přisvědčit. Krajský soud dospěl principiálně ke stejným závěrům jako zdejší soud, přičemž šlo fakticky o nalezení konkrétního významu neurčitého právního pojmu použitého zákonodárcem. Interpretaci předmětného pojmu JTHZ podanou krajským soudem považuje zdejší soud (z důvodů výše uvedených)

za přiléhavou. Aby vůbec mohlo dojít ke stěžovatelem tvrzenému pochybení, musel by tomuto výkladu být postaven rovnocenný konkurenční výklad práva, nikoliv pouze výklad obtížně obhajitelný; v takové situaci aplikace zásady *in dubio mitius* nepřipadá v úvahu. Právě výklad předestřený stěžovatelem vychází z formalistických až technických hledisek a naprosto nezohledňuje smysl a účel dotčených norem. Proto ho nelze považovat za rovnocenný výklad s výkladem poskytnutým krajským soudem a Nejvyšší správní soud tak neshledal ani porušení zásady *in dubio mitius*. Lze proto přijmout dílčí závěr, že *interaktivní videoloterní terminál* lze podřadit pod pojem *jiné technické herní zařízení*, užitý v § 10a zákona o místních poplatcích.

Poté, co byl vyložen pojem *jiné technické herní zařízení*, je nutné, ve shodě s námitkami kasační stížnosti, posoudit naplnění druhé podmínky pro vznik poplatkové povinnosti dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích, a sice zda je toto JTHZ Ministerstvem financí *povoleno* (*povolováno)*, resp. jaký je jeho právní režim z daného hlediska. Argumentace stěžovatele stojí na názoru, že Ministerstvo financí v současné době povoluje (v režimu zmocňovacího ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích) pouze *loterie a jiné hry*, přičemž touto loterií či jinou hrou se v jeho případě rozumí hra MULTIVEGAS, kterou provozuje prostřednictvím Centrálního loterijního systému tvořeného centrální řídící jednotkou, místními kontrolními jednotkami a koncovými zařízeními (VLT); ty ovšem, jak vyplývá z jeho argumentace, nelze s pojmem hry jako takové ztotožňovat.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pojem *loterie nebo jiná hra* nelze zaměnit či ztotožňovat s pojmem *interaktivní videoloterní terminál*. Zatímco první sousloví představuje abstraktní a veskrze imateriální pojem, druhé má podobu ryze konkrétního, materiálního substrátu, pomocí něhož uživatel (hráč) tuto hru hraje. Zdejší soud přitom musí posuzovat zmíněné ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích v celém jeho znění. Podle tohoto ustanovení ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny; použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona. Právě zákonodárcem použité sousloví *všechny podmínky provozování*, použité v souvislosti s povolováním, vede Nejvyšší správní soud k závěru, že tyto podmínky v sobě zahrnují nejen schválení všeobecného loterijního plánu, herních plánů, generálního návštěvního řádu platného pro všechna střediska či bezpečnostní směrnice, ale (v případě posuzovaného typu hry) právě i umístění konkrétních interaktivních videoloterních terminálů (VLT) v přesně specifikovaném počtu na přesně uvedených konkrétních adresách. Povolení *jiné hry*, kam spadá i stěžovatelem provozovaná hra MULTIVEGAS, je tedy nutné vnímat jako nedílný celek, jehož integrální součástí jsou podmínky jejího provozování. Pokud se tedy provozovatel rozhodne tato koncová zařízení například přesunout do jiných provozoven či rozšířit jejich počet, přistoupí Ministerstvo financí k *doplnění* původně vydaného povolení ve smyslu úpravy jeho podmínek. Zda výrok takového povolení zní „*povoluje*“ nebo „*schvaluje*“ (popř. zda tento výrok zní nějak jinak), není podle názoru zdejšího soudu podstatné, neboť je třeba vycházet z materiální podstaty takového rozhodnutí, a tou je změna (eventuelně doplnění) již vydaného rozhodnutí na podkladě změny podstatných okolností u žadatele o povolení k provozování loterie nebo jiné hry. Lze si tudíž představit i situaci, kdy by stěžovatel požádal o rozšíření počtu VLT nebo o jejich přemístění, avšak Ministerstvo financí by jeho žádosti z určitých důvodů nevyhovělo a umístění těchto dalších VLT nebo jejich

přemístění by dodatečně nepovolilo (neschválilo). Původní povolení je tedy fakticky vydáváno (i když § 50 odst. 3 zákona o loteriích tak explicitně neuvádí) *cum clausula rebus sic stantibus*, tj. s výhradou změny poměrů, která v procesním právu nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté; zde je takový postup předvídán § 101 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který se podle § 45 odst. 1 zákona o loteriích subsidiárně použije ve věcech loterií a jiných her. Ačkoli lze namítnout, že zákon o loteriích na zmiňovaný procesní postup neodkazuje (a to ani nepřímo) a jde tak nepochybně o deficit úpravy tohoto zákona, nepříčí se takový postup podstatě povolování těchto specifických činností.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že VLT, jakožto koncová zařízení centrálního loterijního systému, podléhají povolení Ministerstva financí podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, a proto spadají pod pojem *jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí*. Podléhají tedy místnímu poplatku podle § 10a zákona o místních poplatcích. Jelikož ani v tomto směru dikce § 10a zákona o místních poplatcích (ve spojení s § 50 odst. 3 zákona o loteriích) nevede při použití klasických interpretačních metod k dvojímu výkladu, z nichž by jeden bylo možno z hlediska stěžovatele označit za příznivější, zásada *in dubio pro libertate*, na jejíž dodržení stěžovatel naléhal, nedostala prostor pro svou aplikaci. To, že stěžovatel svou procesní obranu proti platebnímu výměru a rozhodnutí žalovaného založil na takové interpretaci § 10a zákona o místních poplatcích, aby mu její aplikace byla ku prospěchu, nesvědčí samo o sobě o existenci dvojího (vícerého) možného výkladu této právní normy. V souvislosti s tím pak nelze shledat ani tvrzené porušení zásad vyplývajících z čl. 11 odst. 5 nebo čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace krajského soudu uvedená v odstavci [19] odůvodnění rozsudku, s pomocí níž dospěl krajský soud k závěru o nutnosti podřazení systému „*provozování sázkových her pomocí CLS s koncovými VLT*“ pod pojem *jiná technická herní zařízení*, není sice principielně nesprávná, ale nelze ji označit za zcela přesnou či vyčerpávající. Jak již bylo uvedeno výše, pojem *technická zařízení pro provozování sázkových her pomocí terminálů* žádný právní předpis v rozhodné podobě nepoužíval a toto sousloví se objevuje (poměrně nekoncepčně) jen ve zmiňovaném metodickém sdělení Ministerstva financí ze dne 6. 8. 2010. Bylo-li tedy toto obecně nezávazné metodické sdělení předmětem nepřímé kritiky ze strany stěžovatele, a to právě v souvislosti s klíčovou žalobní námitkou, stěžovatel mohl oprávněně vnímat argumentaci krajského soudu jako nepříliš přesvědčivou (to se týká i poněkud „zkratkovitého“ názoru krajského soudu, že VLT umožňuje realizovat celý herní proces); na závěru o zákonnosti napadeného rozsudku to však nemění ničeho.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou, podle níž si krajský soud odporuje ve svých závěrech týkajících se závaznosti metodického sdělení Ministerstva financí ze dne 6. 8. 2010. Jak je totiž zřejmé z odůvodnění napadeného rozsudku, krajský soud se v projednávané věci právní povahou a závazností tohoto interního metodického sdělení nezabýval. Odkázal na uvedené metodické sdělení pouze v rámci výkladu, který se týkal záměru zákonodárce a účelu změny zákona o místních poplatcích provedené zákonem č. 183/2010 Sb. Ostatně ani sám stěžovatel v řízení před krajským soudem nevznesl

jakoukoliv námitku, která by se dotýkala právní povahy a závaznosti uvedeného metodického sdělení.

Stěžovateli lze sice zčásti přisvědčit v tom, že metodické pokyny či jiná sdělení a doporučení Ministerstva financí nejsou obecně závaznými právními předpisy. Nicméně podle ustálené judikatury zdejšího soudu dotvářejí metodické pokyny či jiná sdělení a doporučení správní praxi, a pokud nevybočují ze zákonného rámce, je třeba k nim při rozhodování přihlédnout; opačný postup by byl v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 – 63, dostupný na www.nssoud.cz). V daném případě má však Nejvyšší správní soud za to, že výklad vyplývající z daného metodického sdělení nepřekračuje meze stanovené zákonem, a ani v postupu krajského soudu neshledává ničeho nezákonného.

Ve smyslu kasačních námitek stěžovatele je třeba věnovat pozornost též otázce, zda místnímu poplatku podléhá pouze provozovaný interaktivní videoloterní terminál, nebo je dostačující, že bylo příslušným orgánem vydáno povolení k jeho provozování.

Dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích podléhá poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Článek 2 vyhlášky statutárního města Brna č. 21/2010 stanoví, že „*poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený výherní hrací přístroj (...) nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí*“. Svým zněním tedy v podstatě doslovně kopíruje příslušnou část § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích a nikterak nevybočuje z textu zákona.

Stěžovateli lze částečně přisvědčit, že znění § 10a odst. 1 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 § 1 písm. g) stejného zákona], dle druhé části podléhá tomuto poplatku každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení. Nejvyšší správní soud však připomíná, že zatímco pasáž „poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení“ je spíše jakýmsi označením daného poplatku, jeho konstrukční prvky upravuje druhá část, ve které se již hovoří o povoleném hracím přístroji. Zákonodárce takto presumoval, že v případě povolení hracího přístroje bude přístroj též umístěn a bude na něm hra provozována. Nekladl tedy důraz na fakt, zda je na něm ve skutečnosti daná hra provozována, nýbrž vyšel z logické domněnky, že tomu tak bude. To lze považovat za jasně vyjádřený úmysl zákonodárce.

Ostatně finanční zatížení některých aktivit bez ohledu na jejich faktické využívání není v právním řádu ojedinělé. Za příklad lze uvést povinnost vlastníka vozidla uzavřít pojistnou smlouvu o pojištění odpovědnosti dle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla (tzv. povinné ručení). Rozhodujícím kritériem je zde vlastnictví registrovaného vozidla a nikoli fakt, zda je dané vozidlo skutečně provozováno. Z místních poplatků pak podobně 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.

Byť se tedy krajský soud opět mohl k dané námitce vyjádřit konkrétněji, je zřejmé, že jeho věcné závěry týkající se zpoplatnění jednotlivých VLT s ohledem na skutečnost jejich povolení (nikoli provozu) obstojí. Lze také dodat, že krajskému soudu nelze vytýkat, že se nezabýval otázkou vyměření poplatku za systém OAS, výrobní číslo TG30229, jen v poměrné výši za období 18 dní jeho provozu; takovou námitku totiž stěžovatel v řízení před krajským soudem nevznesl.

K argumentaci stěžovatele usnesením Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99 (U 55/15 SbNU 309), zdejší soud uvádí, v kasační stížnosti ani žalobě stěžovatel necitoval přímo závěry Ústavního soudu, ale pasáž z rekapitulační části předmětného rozhodnutí. Nadto nelze pominout dvě skutečnosti. Jednak se toto rozhodnutí týká problematiky VHP (nikoli tedy VLT či JTHZ) a jednak dané usnesení míří k jinému časovému aspektu slovního spojení „provozovaný přístroj“. Vylučuje totiž, 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 tak nemá právní názor zaujatý Ústavním soudem přílišnou relevanci a argumentace tímto rozhodnutím není případná. Obdobně pak závěry uvedené v publikaci „Doporučení pro obce a města. Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad)“, mající povahu nezávazného doporučení, dopadají na problematiku VHP.

Nejvyšší správní soud, jak je patrno z předchozích pasáží tohoto rozsudku, shledal kasační stížnost nedůvodnou, neboť nosné důvody pro zamítnutí žaloby z hlediska zákona plně obstojí. Upřesněna byla jen ne zcela přiléhavá dílčí právní argumentace napadeného rozsudku, resp. bylo doplněno ne zcela vyčerpávající odůvodnění rozhodnutí krajského soudu. Tato skutečnost však na *ratio decidendi* argumentace krajského soudu neměla zásadní vliv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS). Jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud rozhodnutí žalovaného řádným způsobem přezkoumal a nebyl dán žádný z tvrzených kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) s. ř. s.

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

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

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

V Brně dne 13. září 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu