



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, zastoupené Mgr. Marianem Vařečkou, advokátem se sídlem Hlinky 155/86, 603 00 Brno, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, 601 67 Brno, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 1. 2011, č. j. MMB/0031660/2011, ze dne 19. 1. 2011, č. j. MMB/0023821/2011 a č. j. MMB/0023835/2011, ze dne 6. 1. 2011, č. j. MMB/0006799/2011, ze dne 7. 11. 2011, č. j. MMB/0414187/2011, ze dne 5. 12. 2011, č. j. MMB/0448514/2011, a ze dne 11. 4. 2012, č. j. MMB/0127800/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 3. 2013, č. j. 30 Af 38/2011 – 98,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyni byl platebním výměrem Úřadu městské části města Brna, Brno – Vinohrady, ze dne 16. 12. 2010, č. j. BVIN 8765/2010/FIN/Chvi, vyměřen podle § 11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve spojení s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 9/2010 místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí (dále jen „místní poplatek“) ve výši 23.913 Kč. Platební výměr se týkal 11 jiných technických herních zařízení a zdaňovacího období IV. čtvrtletí roku 2010. Odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 25. 1. 2011, č. j. MMB/0031660/2011.

[2] Platebním výměrem Úřadu městské části města Brno, Brno – střed, ze dne 10. 11. 2011, č. j. 100078104/VANJ/VHA/002, byl žalobkyni podle § 11 zákona o místních poplatcích a dle obecně závazné vyhlášky města Brna č. 9/2010 vyměřen místní poplatek ve výši 205.000 Kč za 41 jiných technických herních zařízení za zdaňovací období 1. 7. – 30. 9. 2010. Odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 1. 2011, č. j. MMB/0023821/2011, zamítnuto a platební výměr potvrzen.

[3] Platebním výměrem Úřadu městské části města Brna, Brno – střed, ze dne 1. 12. 2010, č. j. 100078104/VANJ/VHA/003, byl žalobkyni podle § 11 zákona o místních poplatcích a dle obecně závazné vyhlášky města Brna č. 9/2010 vyměřen místní poplatek ve výši 205.000 Kč za 41 jiných technických herních zařízení za zdaňovací období 1. 10. – 31. 12. 2010. Odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 1. 2011, č. j. MMB/0023835/2011, zamítnuto a platební výměr potvrzen.

[4] Platebním výměrem Úřadu městské části města Brna, Brno – Nový Lískovec, ze dne 6. 12. 2010, č. j. MCBNLI/06611/2010/FO/Ben, byl žalobkyni podle § 11 zákona o místních poplatcích a dle obecně závazné vyhlášky města Brna č. 9/2010 vyměřen místní poplatek ve výši 47.828 Kč za 22 jiných technických herních zařízení za zdaňovací období 22. 11. – 31. 12. 2010. Odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 1. 2011, č. j. MMB/0006799/2011, zamítnuto a platební výměr potvrzen.

[5] Platebním výměrem Úřadu městské části města Brna, Brno – Bohunice, ze dne 31. 8. 2011, č. j. BBOH/05723/FO, byl žalobkyni podle § 11 zákona o místních poplatcích a dle obecně závazné vyhlášky města Brna č. 21/2010 vyměřen místní poplatek ve výši 20.000 Kč za 4 jiné technické herní zařízení za zdaňovací období 1. 1. – 31. 3. 2011. Odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 11. 2011, č. j. MMB/0414187/2011, zamítnuto a platební výměr potvrzen.

[6] Platebním výměrem Úřadu městské části města Brna, Brno – střed, ze dne 20. 9. 2011, č. j. 110031051/VANJ/VHA/002, byl žalobkyni podle § 11 zákona o místních poplatcích a dle obecně závazné vyhlášky města Brna č. 21/2010 vyměřen místní poplatek ve výši 1 491.076 Kč za jiná technická herní zařízení specifikovaná v příloze platebního výměru za zdaňovací období 1. 1. – 30. 6. 2011. K odvolání žalobkyně byl výrok a odůvodnění platebního výměru částečně změněno (tato změna však nemá na posouzení projednávané věci vliv) a ve zbývající části bylo odvolání zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 12. 2011, č. j. MMB/0448514/2011.

[7] Platebním výměrem Úřadu městské části města Brna, Brno – Bohunice, ze dne 30. 11. 2011, č. j. BBOH/07776/11/FO, byl žalobkyni podle § 11 zákona o místních poplatcích a dle obecně závazné vyhlášky města Brna č. 21/2010 vyměřen místní poplatek ve výši 134.877 Kč za 6 jiných technických herních zařízení za zdaňovací období 1. 1. – 31. 12. 2011 a za 1 jiné technické herní zařízení za zdaňovací období od 1. 1. – 27. 9. 2011. Odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 4. 2012, č. j. MMB/0127800/2012, zamítnuto a platební výměr potvrzen.

[8] Žalovaný v rozhodnutích 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.

pokračování

[9] Žalobkyně napadla všechna rozhodnutí žalovaného samostatnými žalobami u Krajského soudu v Brně. Krajský soud usnesením ze dne 8. 3. 2013, č. j. 30 Af 38/2011 – 89 spojil tyto věci ke společnému řízení a následně rozsudkem ze dne 26. 3. 2013, č. j. 30 Af 38/2011 – 98, žaloby zamítl. Platební výměry neshledal nicotnými či nepřezkoumatelnými proto, že v nich chyběla výrobní čísla videoloterijních terminálů, které byly předmětem místního poplatku. Odkazem na nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12, uvedl, že zákon č. 183/2010 Sb., jímž byl novelizován zákon o místních poplatcích, nebyl přijat ústavně nekonformním způsobem. Jiným technickým herním zařízením se dle soudu rozumí zařízení odlišné od výherního hracího přístroje ve smyslu § 17 zákona o loteriích, které slouží k realizaci loterie nebo jiné podobné hry a které je z pohledu funkční nedělitelnosti schopno v důsledku napojení na centrální řídicí jednotku realizovat celý herní proces podle § 1 odst. 1 zákona o loteriích. Předmětem místního poplatku je každý koncový interaktivní videoloterijní terminál. Již pouhý gramatický výklad § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích ukazuje, že povinnost platit poplatek nezávisí na faktickém provozu jiného technického herního zařízení. Vyhlášky města Pelhřimova č. 4/2010 váže vznik poplatkové povinnosti na den uvedení zařízení do provozu a vyhláška města Pacova č. 4/2010 váže vznik poplatkové povinnosti na den vydání povolení k provozování jiného technického zařízení. Obojí je v souladu se zákonem o místních poplatcích. Soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že v takovémto případě má místní poplatek totožnou funkci jako správní poplatek za vydání povolení k provozování jiného technického herního zařízení. Místní poplatek má funkci regulační, fiskální a poskytuje se za něj ekvivalent v podobě tolerance zařízení, které může negativně ovlivnit osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[10] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně včasnou kasační stížnost. Podle žalobkyně krajský soud nesprávně posoudil námitku nicotnosti a nepřezkoumatelnosti platebních výměrů uvedených pod body [1], [2] a [3] z důvodu neuvedení výrobních čísel videoloterijních terminálů. Absence těchto výrobních čísel způsobuje dle žalobkyně naprostou neurčitost platebního výměru, neboť adresát nemá tušení, za jaké videoloterijní terminály je mu poplatek vyměřen. Žalobkyně si je vědoma, že na určité adrese v určitém období provozuje videoloterijní terminály, nicméně současně provozuje i další technická zařízení (rulety, pokerové stoly, výherní automaty) a není schopna určit, kterého zařízení se platební výměr týká. Žalobkyně se tak dostává do problémů se zaúčtováním platby vyměřeného poplatku do své účetní evidence a do evidence sloužící pro výkon státního dozoru nad provozem loterií. Z rozhodnutí tedy nelze určit, co je předmětem poplatku, což je zásadní vada, která jej činí nicotným, přinejmenším alespoň nepřezkoumatelným.

[11] Žalobkyně s krajským soudem nesouhlasí v tom, že v případě úhrady místního poplatku provozovatel dostává od obce určité protiplnění ve formě tolerance zařízení na jejím území. Tolerance provozu loterií či jiných podobných her a umístování zařízení na území obce je totiž předmětem regulačních vyhlášek.

[12] Při posuzování toho, zda interaktivní videoloterijní terminály spadají pod jiná herní zařízení ve smyslu § 10a zákona o místních poplatcích, je třeba dle žalobkyně zohlednit technologickou stránku věci. Podle žalobkyně „jiné herní zařízení“ je zařízení, které je odlišné od výherního hracího přístroje, jenže je definován v § 17 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon 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 řídicí 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. Na této chybné úvaze přitom krajský soud založil své rozhodnutí.

[13] Žalobkyně pak nesouhlasí s krajským soudem ani v tom, že je relevantní, jaký dojem z koncových interaktivních videoloterijních terminálů má hráč, popř. zda je může vizuálně zaměnit za výherní hrací přístroje. Soud si zde dle žalobkyně protičeří a směšuje 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 obcí, 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, ani s názorem krajského soudu, že úmysl zákonodárce byl potvrzen zákonem č. 300/2011 Sb.

[14] Jestliže krajský soud k žalobní námitce konstatoval, že předmětem soudního řízení nebylo metodické sdělení odboru 26 Ministerstva financí ze dne 6. 8. 2010, pak žalobkyně uvádí, že z tohoto sdělení čerpalo jak Statutární město Brno (patrně míněno město Luhačovice – pozn. soudu), tak žalovaný. K tomu žalobkyně odkázala na řadu listinných důkazů, které předložila v řízení před krajským soudem.

[15] 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 obce. V takovém případě by byla zcela setřena hranice mezi správním poplatkem a místním poplatkem, týž úkon by byl zatížen dvojí odvodovou povinností.

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

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá rozhodnutí a předchozí vyjádření ve věci. Napadený rozsudek považuje za zákonný a správný a ztotožňuje se s jeho odůvodněním. Jelikož žalobkyně neuvádí žádné skutečnosti svědčící o nezákonném postupu správních orgánů, žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] 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 nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

pokračování

k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Žalobkyně se v kasační stížnosti dovolává nicotnosti a nepřezkoumatelnosti platebních výměrů (**III.A.**). Dále činí spornou právní otázku, zda je koncové zařízení interaktivního videoloterijního terminálu tzv. jiným technickým herním zařízením ve smyslu § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích (**III.B.**). 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 (**III.C.**).

[21] Nejvyšší správní soud se oběma otázkami 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.

III.A.

Nicotnost a nepřezkoumatelnost platebních výměrů

[22] K otázce nicnosti platebních výměrů lze pro stručnost odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS. Jak správně uvedl krajský soud, kategorie nicotnosti je vyhrazena pro nejzávažnější a nejtěžší vady správních rozhodnutí. Nicotnost rozhodnutí vyvolává jen natolik intenzivní a zřejmá vada, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, že budou tento správní akt respektovat. Lze-li naopak jednoznačně dospět k závěru, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí, netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost, přičemž je zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné.

[23] Z platebních výměrů, které v této souvislosti žalobkyně napadá, je zcela zřejmé, který orgán je vydal, a že se tak stalo v mezích jeho pravomoci a působnosti (srov. § 11 a § 14 zákona o místních poplatcích). Platební výměry dále jednoznačně určují svého adresáta, specifikují právní předpisy, na základě kterých byly vydány, vymezují druh místního poplatku, počet zařízení podléhajících poplatku (včetně případného umístění v konkrétní provozovně), jeho výši i zdaňovací období. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy z platebních výměrů jasně seznatelné, co a proč má žalobkyně platit a kdo jí tuto povinnost uložil. Absenci čísel konkrétních videoloterijních terminálů nelze kvalifikovat jako takovou vadu, která by způsobovala nicotnost platebních výměrů (tedy že by v důsledku této skutečnosti nebylo spravedlivé po žalobkyni žádat, aby splnila jimi uloženou povinnost). Na kvalifikaci této vady jako důvodu nicotnosti platebních výměrů pak mohou mít jen stěží vliv údajné obtíže žalobkyně při zaúčtování vyměřených poplatků. Stejně tak je nerozhodné, že žalobkyně provozuje na stejných adresách další zařízení jako rulety, pokerové stoly, výherní automaty: z platebních výměrů je zcela zřetelné, že poplatek je vyměřen za videoloterijní terminály; jejich odlišení od zařízení zmiňovaných žalobkyní nežadá větší námahy. I s přihlédnutím k průběhu správního řízení, v němž bylo žalobkyni evidentně jasné, jaká zařízení jsou zpoplatňována (bez jakýchkoliv pochybností v tomto ohledu podávala odvolání), nepovažuje Nejvyšší správní soud tuto námitku za důvodnou.

[24] Nepřezkoumatelnost (tradičně členěná na nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů) je pak dána tehdy, když ze správního aktu nelze ani za použití běžných výkladových metod seznat, jaká povinnost byla adresátovi uložena (např. pro rozpor výroků

či jejich neurčitost) a z jakých důvodů. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že se jedná o tak závažnou vadu, k níž soud přihlíží z úřední povinnosti, následně tuto otázku přezkoumal a dospěl k závěru, že platební výměry nepřezkoumatelné nejsou. S tímto postupem ovšem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit.

[25] Nepřezkoumatelností správního rozhodnutí se krajský soud může zabývat zásadně k žalobní námitce; bez ní tak může učinit jen ve výjimečných případech, pokud tato vada brání přezkumu rozhodnutí v mezích žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na nějž odkazuje v rozsudku krajský soud, se týká rozhodování soudu bez nařízení jednání, nikoliv přezkumu z úřední povinnosti. V projednávané věci je zřejmé, že namítaná nepřezkoumatelnost (absence výrobních čísel videoloterijních terminálů) nijak nebránila soudnímu přezkumu žalobních bodů (tj. otázky, zda je koncové zařízení videoloterijního terminálu jiným technickým herním zařízením, a otázky, zda místnímu poplatku podléhá i povolený, avšak neprovozovaný videoloterijní terminál). Krajský soud nadto nepřezkoumatelnost vůbec neshledal, takže postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost) nepřipadal v úvahu.

[26] Pokud tedy žalobkyně hodlala učinit předmětem soudního přezkumu i možnou nepřezkoumatelnost platebních výměrů z důvodu absence výrobních čísel videoloterijních terminálů, měla takovou námitku formulovat v žalobě. Jestliže tuto námitku uvedla až při ústním jednání před soudem, stalo se tak po lhůtě stanovené zákonem (§ 71 odst. 2 věta třetí ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.) a krajský soud se touto námitkou vůbec neměl zabývat. Jelikož toto pochybení krajského soudu nemá žádný vliv na výsledek řízení, nevidí Nejvyšší správní soud důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Pokud se ovšem krajský soud nemohl nepřezkoumatelností zabývat, nemůže ji řešit ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

III.B.

Koncové zařízení videoloterijního terminálu jako tzv. jiné technické herní zařízení

[27] 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.

[28] 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.

[29] 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 náleze ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (39/2013 Sb.)].

[30] Výkladem pojmu „jiné technické herní zařízení“ se důkladně zabýval krajský soud v odůvodnění rozsudku napadeného nyní projednávanou kasační stížností. Ve svých závěrech

pokračování

vyšel ze zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a zákona o loteriích, z judikatury Ústavního soudu a také z vůle zákonodárce odvozené ze záznamů z projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky. Nejvyšší správní soud se s úvahami krajského soudu ztotožňuje.

[31] 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. Jak zevrubně dovedil krajský soud, zákonodárce dal svým postupem při projednávání zákona č. 183/2010 Sb. jasně najevo vůli postavit na roveň hrací přístroje a interaktivní videoloterijní 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.

[32] Z toho důvodu lze přisvědčit krajskému soudu, že 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.

[33] 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.

[34] 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. Soud neprovedl důkaz žalobkyní předloženými listinnými důkazy (jejichž většina ostatně byla čtena při ústním jednání před krajským soudem) – dopisy Ministerstva financí ze dne 3. 6. 2010 a 28. 6. 2010, odpověďmi Elektrotechnického zkušebního ústavu, s. p. ze dne 7. 6. 2010, 15. 6. 2010 a 30. 6. 2010, stanoviskem Institutu kontroly, o. p. s. ze dne 28. 2. 2013, č. j. IK/22/2013, a odborným vyjádřením 1/2013 pana Ing. J. K. ze dne 4. 3. 2013. Tyto důkazní prostředky mají povahu právních stanovisek, nejsou znaleckými posudky. Posuzování právních otázek je bytostně spjato se soudním rozhodováním a je doménou soudu. Proces poznávání práva směřující k odhalení obsahu právních norem není předmětem dokazování. S právními argumenty v těchto stanoviscích uvedenými se soud v tomto rozsudku vypořádal.

[35] 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. náleze ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]. 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 konkrétním počtu koncových zařízení, a to proto, že právě s nimi přichází uživatelé her do kontaktu.

[36] K naposledy uvedenému se také váže otázka, zda v případě stanovení, vyměření a výběru místního poplatku se jedná pouze o vztah mezi provozovatelem a obcí, 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).

[37] 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.

[38] 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.

[39] Nejvyšší správní soud odmítá rovněž tvrzení žalobkyně, že odkaz na úmysl zákonodárce je dosti pochybný. Mezi běžně používané 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 videoloterijní terminály) a nad faktickou nemožností regulace videoloterijních terminálů obcemi. Uvedené okolnosti projednávání a schvalování zákona tedy ukazují, že zákonodárce jednoznačně zamýšlel postavit výherní hrací přístroje a interaktivní videoloterijní terminály na roveň. Jakkoliv tedy lze do určité míry souhlasit se stěžovatelkou, že znění citovaného zákonného ustanovení není terminologicky nejpresnější, vůle zákonodárce je jasně patrná z průběhu parlamentních debat (v podrobnostech

pokračování

viz stranu 12 až 13 rozsudku krajského soudu) a nevzbuzuje výraznější interpretační pochybnosti. V nyní posuzované věci lze s pomocí historického výkladu spolehlivě přiřadit zákonem užitému neurčitěmu pojmu konkrétní obsah. Jedná se tedy o validní způsob interpretace normy. Argumentací novelou provedenou zákonem č. 300/2011 uvedl krajský soud pouze *obiter dictum*, tedy nad rámec rozhodovacích důvodů; navíc úvaze, že tato novela potvrdila úmysl zákonodárce zavést místní poplatek z koncových interaktivních videoloterijních terminálů, lze stěžít něco vytknout.

[40] Jak bylo zmíněno výše, nelze 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 [35] 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.

[41] 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. 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.

[42] 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 stěžovatelce 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 žalobkyně, nečinilo by to vyměrování místního poplatku nezákonným.

[43] V této souvislosti Nejvyšší správní soud též zdůrazňuje nezbytně silnou pozici samosprávy na poli regulace výherních hracích zařízení. Jak uvedl i Ústavní soud, „*je notorií, 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 nálezný sp. zn. Pl. ÚS 56/10, cit. v bodě [35] 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.

[44] 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.

[45] Námitka je nedůvodná.

III.C.

Povolený, avšak neprovozovaný interaktivní videoloterijní terminál jako předmět poplatku

[46] 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.

[47] Dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích podléhá poplatku každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Článek 2 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2010 stanoví, že „[p]oplatku podléhá každý povolený výběrní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“. Článek 2 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 21/2010 stanoví, že „[p]oplatku za výběrní hrací přístroj nebo jiné technické zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený výběrní hrací přístroj (...) nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí (...)“. Tato ustanovení tedy svým zněním doslovně kopírují příslušnou část § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích a nikterak nevybočují z textu zákona.

[48] S žalobkyní lze částečně souhlasit v tom, že znění § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích je do určité míry nejednoznačné, protože zatímco jeho první 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 konstrukční prvky upravuje druhá část, ve které se již hovoří o povoleném hracím přístroji. Zákonodárce taktó 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.

[49] 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.

pokračování

[50] 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.

[51] Pokud tedy statutární město Brno stanovilo ve vyhlášce č. 9/2010 č. 21/2010 za rozhodnou skutečnost povolení daného videoloterijního terminálu Ministerstvem financí, nepřekročilo 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 loterijního terminálu (viz např. obecně závazná vyhláška statutárního města Teplice č. 5/2010). Obce jsou nepochybně oprávněny zakotvit určitý poplatek v méně invazní míře oproti rozsahu předpokládanému 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.

[52] 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.

[53] Žalobkyně se mylí, 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.

[54] 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. Závěr a náklady řízení

[55] 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 víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality“ [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*.

[56] 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.

[57] 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 31. července 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu