



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **KIMEX CASINO, a. s.**, se sídlem Mitrovická 37, Paskov, zastoupený JUDr. Oldřichem Krpcem, advokátem se sídlem Chrobákova 543/6, Ostrava – Stará Bělá, 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 25. 3. 2013, č. j. 29 Af 35/2011 – 87,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“) v části, již byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 1. 2011, č. j. MMB/0015744/2011 a č. j. MMB/0015748/2011; kterými byla zamítnuta odvolání proti dodatečným platebním výměrům Úřadu městské části města Brna, Brno – Vinohrady, odbor finanční a výstavby (dále „správce poplatku“), ze dne 29. 11. 2010, č. j. BVIN 8240/2010/FIN/Chvi a č. j. BVIN 8241/2010/FIN/Chvi. Dodatečnými platebními výměry byl stěžovateli doměřen místní poplatek za období od 1. 7. 2010 do 30. 9. 2010, resp. za období od 1. 10. 2010 do 31. 12. 2010, neboť oproti ohlášení stěžovatele bylo zjištěno více jiných technických herních zařízení povolených

na území městské části Brno – Vinohrady, a to o 5, resp. 6 ks, přičemž jedno z povolených zařízení bylo povoleno jen po část rozhodného období.

### I. Posouzení věci krajským soudem

S ohledem na procesní úkon stěžovatele, spočívající ve zpětvzetí dvou žalob při nařízeném jednání, krajský soud nejprve rozhodl o zastavení řízení o těchto dvou žalobách, směřujících proti rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 1. 2011, č. j. MMB/0015726/2011 a č. j. MMB/0015741/2011, kterými byla zamítnuta odvolání proti platebním výměrům správce poplatku ze dne 8. 11. 2010, č. j. BVIN 7691/2010/FIN/Chvi, a č. j. BVIN 7692/2010/FIN/Chvi. Platebními výměry byl stěžovateli vyměřen poplatek za 12 ks jiných technických herních zařízení povolených na území městské části Brno – Vinohrady, a to za období od 1. 7. 2010 do 30. 9. 2010, resp. za období od 1. 10. 2010 do 31. 12. 2010.

Krajský soud dále přezkoumal v mezích žalobních bodů další dvě napadená rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí - dodatečné platební výměry správce poplatku, včetně řízení předcházejících jejich vydání.

Krajský soud se nejprve věnoval přezkumu nastolené právní otázky, zda předmětem místního poplatku dle § 10a zákona o místních poplatcích, ve znění po novele provedené zákonem č. 183/2010 Sb., a obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2010 (dále jen „obecně závazná vyhláška“) jsou všechna *povolená* jiná technická herní zařízení nebo pouze jiná technická herní zařízení *provozovaná*. Krajský soud připomněl, 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. Z ustanovení § 1 písm. g) a § 10a odst. 1, 3 zákona o místních poplatcích vyplývá, že poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj (dále jen „VHP“) nebo jiné technické herní zařízení povolené ministerstvem financí (dále jen „JTHZ“) podléhá *každý povolený* VHP nebo JTHZ a zároveň, že sazba poplatku za *každý* VHP nebo JTHZ povolené na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5000 Kč. Samo gramatické znění uvedených ustanovení dle krajského soudu ukazuje, že sazba poplatku nezávisí na faktickém provozu VHP nebo JTHZ. Jedná se tedy o poplatek paušální, který se hradí za určité časové období. Krajský soud přitom poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99, v němž se Ústavní soud zabýval podmínkou *provozování* VHP u poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj, a to ve vztahu k dřívějšímu, avšak analogickému znění zákona o místních poplatcích. Vzhledem k obdobnému charakteru řešené právní otázky vycházel krajský soud z tohoto usnesení i v dané věci.

Krajský soud dále konstatoval, že v souladu s § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích byl obecně závaznou vyhláškou zaveden místní poplatek za VHP a JTHZ, a byly stanoveny specifické podmínky jeho výběru. Dle čl. 2 předmětné vyhlášky podléhal místnímu poplatku stejně jako dle zákona o místních poplatcích *každý povolený* VHP nebo JTHZ. Podle čl. 6 obecně závazné vyhlášky poplatková povinnost vznikala *ode dne vydání povolení* k provozování JTHZ, a zanikala dnem trvalého ukončení provozu tohoto zařízení. Okamžik trvalého ukončení provozu herního zařízení je přitom nutno logicky chápat v objektivním smyslu, tedy jako den, kdy zaniklo povolení k jeho provozování. Krajský soud připustil, že tvůrce dotčeného právního předpisu nedostatečným rozlišováním mezi pojmy provozování a povolení JTHZ sice vnesl do obecně závazné vyhlášky prvek určité legislativně nevhodné nepřesnosti, nikoliv však v míře, která by měla vliv na její srozumitelnost a předvídatelnost. Byl-li za poplatníka místního poplatku v čl. 3 obecně závazné vyhlášky označen provozovatel VHP nebo JTHZ, nijak z takové definice nevyplývá, že by přístroj či zařízení muselo být provozováno. Jedná se pouze o vcelku logické

pokračování

označení osoby, které bylo uděleno povolení k provozování VHP nebo JTHZ. Ostatně shodně poplatníka označuje i § 10a odst. 2 zákona o místních poplatcích. V ustanovení čl. 4 sice vyhláška poněkud nelogicky váže ohlašovací povinnost na uvedení JTHZ do provozu, z toho však nelze nijak dovodit, že by s tímto okamžikem měl být spojen moment vzniku poplatkové povinnosti, který je zcela jednoznačným způsobem identifikován v čl. 6. Krajský soud konstatoval, že tvůrce dotčeného právního předpisu vycházel z toho, že provozovatelé žádají o vydání povolení JTHZ za účelem jeho okamžitého uvedení do provozu, a nepředpokládal tak větší časové prodlevy mezi vydáním předmětného povolení a zprovozněním JTHZ. Vycházel-li pak tvůrce dotčeného právního předpisu z jistého ztotožnění pojmů *provozování* a *povolení* též v čl. 5 vyhlášky, lze dle krajského soudu opět uzavřít, že tato nepřesnost nemohla mít vliv na jednoznačné stanovení vzniku poplatkové povinnosti v čl. 6. Vyměření poplatku v poměrné části v případě, kdy jiná technická herní zařízení budou *provozována* po dobu kratší než tři měsíce, je nutno chápat právě ve smyslu čl. 6 vyhlášky tak, že vyhláška pamatuje na situace, kdy časový interval mezi vznikem a zánikem poplatkové povinnosti nebude beze zbytku dělitelný třemi měsíci, či jinak řečeno, na situace, kdy ke vzniku nebo zániku poplatkové povinnosti dojde jindy, než v první, resp. poslední den příslušného čtvrtletí. Lze dodat, že ve třech případech byly poplatky doměřeny za celou standardní dobu tří měsíců, druhá věta čl. 5 vyhlášky tak nebyla aplikována, a ve čtvrtém případě byl poplatek v případě 1 ks herního zařízení vyměřen jen za část rozhodného období (4. čtvrtletí roku 2010) poměrnou částkou.

Z výše uvedeného krajský soud dovodil, že obecně závazná vyhláška v mezích zmocnění obsaženého v zákoně o místních poplatcích stanovovala místní poplatek za každý *povolený* VHP nebo JTHZ. Uvedená vyhláška je tedy v souladu se zákonem o místních poplatcích. V souladu s tímto pak doměřily správní orgány stěžovateli místní poplatky.

Krajský soud poté přezkoumal námitku ohledně protiústavnosti zákona č. 183/2010 Sb. v části, již byl novelizován zákon o místních poplatcích, přitom ji označil za nedůvodnou a poukázal přitom na náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12, kterým Ústavní soud shledal, že při projednávání návrhu zákona č. 183/2010 Sb. byla dodržena ústavně stanovená pravidla zákonodárského procesu. Ústavní soud tak konstatoval, že novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 183/2010 Sb., již byl v §§ 1 a 10a zaveden poplatek za JTHZ, byla přijata ústavně konformním způsobem. Krajský soud připomněl, že podle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky je vykonatelný náleží Ústavního soudu závazný pro všechny orgány i osoby.

Krajský soud považoval ve věci za předmět sporu rovněž výklad pojmu JTHZ uvedený v § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích. Dle stěžovatele je tento pojem zcela obecný a neurčitý a jím provozované interaktivní videoloterní terminály (dále jen „VLT“) pod něj vůbec nespádají.

Krajský soud upozornil na to, že není možné směřovat pojem „*loterie a jiná podobná hra*“ s pojmem „*zařízení*“, na němž je tato hra provozována. Podle § 1 odst. 1 zákona o loteriích se loterií nebo jinou podobnou hrou rozumí hra, již se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad, jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. Nezáleží při tom na tom, provádějí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení. V rámci druhů loterií a jiných podobných her převažují tzv. technické hry, jejichž provozování je přímo spojeno s technickým zařízením sloužícím k provozu této hry a toto je také v jednotlivých povoleních specifikováno. Mnohdy se jedná o loterie a jiné podobné hry neupravené v části první až čtvrté zákona o loteriích a povolované Ministerstvem financí na základě zmocnění uvedeného v § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Do této kategorie her jistě patří i hry provozované prostřednictvím centrálního loterního systému (dále jen „CLS“), jehož součástí

jsou koncové VLT. Tyto hry by bez povolení herního zařízení, které realizaci herního procesu zabezpečuje a v jehož softwaru je příslušná hra zakomponována, nebylo možno provozovat.

Krajský soud dovodil, že jakkoli pojem JTHZ v zákoně o loteriích definován není, nicméně z logického a systematického hlediska, ze srovnání znění ustanovení § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích a § 17 zákona o loteriích, lze mít za to, že se v případě stěžovatele sice jedná o zařízení odlišné od VHP, avšak sloužící témuž účelu. Koncový VLT sice není sám o sobě kompaktní, avšak v důsledku napojení na centrální řídicí jednotku (popř. další dílčí komponenty systému) je schopen realizovat celý herní proces ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o loteriích. Krajský soud nezpochybnul, že VLT coby součást CLS má jinou technologickou povahu než výherní hrací přístroj dle § 17 zákona o loteriích. To však nebrání tomu, aby VLT podléhal předmětnému místnímu poplatku za JTHZ. Krajský soud v této souvislosti odkázal na nálezný Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ve kterém Ústavní soud zařadil VLT k zařízením výherním hracím přístrojům podobným a sloužícím témuž účelu, což odpovídá závěrům správce poplatku, žalovaného i krajského soudu. Za těchto předpokladů lze za předmět místního poplatku, tedy za JTHZ, považovat každý Ministerstvem financí povolený (schválený) koncový VLT, který je součástí CLS, přičemž v rámci napojení na jeho centrální jednotku je schopen realizovat celý herní proces.

Krajský soud také poukázal na účel regulace loterií a jiných podobných her ze strany zákonodárce; ten umožnil obcím, aby mohly ovlivňovat negativní externality vznikající na jejich území. Z tohoto hlediska je důležité, kde jsou umístěny jednotlivé koncové VLT, neboť hráče zajímá hra, resp. výhra a není pro něj podstatné, jakým způsobem dojde k vygenerování výhry nebo prohry, zda v samotném automatu nebo na jiném místě. Z hlediska poplatkové povinnosti ve vztahu k zákonu o místních poplatcích je tedy nerozhodné, na jakém principu či prostřednictvím jakého mechanismu je povolena loterie či hra provozována. Uvedenou argumentaci krajský soud dále podpořil zkoumáním úmyslu zákonodárce při schvalování zákona č. 183/2010 Sb. zavádějícího předmětný poplatek. Z příslušného stenozáznamu (ze dne 23. 4. 2010, ze třetího dne 18. schůze Senátu Parlamentu České republiky k senátnímu tisku č. 259) a stenoprotokolu (ze 79. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 18. 5. 2010, ke sněmovnímu tisku č. 756) z projednávání novely zavádějící předmětný poplatek vyplývá, že záměrem bylo sjednotit praxi u výherních hracích přístrojů a u jiných obdobných zařízení tak, aby nedocházelo technologickým vývojem k obcházení zákona a tedy aby se za každý „videoterminál“ platilo stejně jako za každý „automat“.

Krajský soud v intencích uvedeného konstatoval, že stěžovatel provozoval povolenou loterii nebo jinou podobnou hru prostřednictvím JTHZ a tato byla povolena Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu (zákona o loteriích). V případě stěžovatele tak byly splněny všechny zákonné podmínky pro to, aby bylo možno každý jeho povolený koncový VLT subsumovat pod zákonnou povinnost platit místní poplatek podle ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích. Pokud stěžovatel dále zpochybňoval závěry uvedené v metodickém sdělení Ministerstva financí ze dne 6. 8. 2010 s poukazem na rozhodnutí a platební výměry krajský soud k uvedenému sdělení odmítl, že by z něj žalovaný nebo správce daně vycházeli.

Krajský soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že jeden správní úkon (vydání povolení Ministerstvem financí) byl zatížen dvojí odvodovou povinností; uvedl, že poplatek lze chápat jako zákonem stanovené nenávratné peněžité plnění vybírané státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi při nastoupení zákonem konkrétně určené právní skutečnosti jako vyrovnání za individuální výhodu; vyznačuje se účelovostí a ekvivalentností, neboť primárním smyslem poplatků není naplnění veřejného rozpočtu, nýbrž nastolení jakési (byť i zcela abstraktně pojeté)

pokračování

reciprocity mezi poplatkem a činností orgánů veřejné správy (princip ekvivalence). Režim místních poplatků se řídí primárně zákonem o místních poplatcích, přičemž tyto poplatky plynou do veřejného rozpočtu obce a většinou je za ně poskytnut ekvivalent (protiplnění) ze strany obce. U poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo JTHZ lze toto protiplnění spatřovat v tom, že obec do jisté míry toleruje na svém území zařízení sloužící k provozování loterií nebo jiných podobných her, které mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí, jak se k tomu vyjádřil např. i Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Výše tohoto místního poplatku je pak stanovena pevnou částkou za určité období. Na druhou stranu u správního poplatku dle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, lze v dané věci protiplnění spatřovat ve vydání povolení správním orgánem k provozování loterie a jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, což je nutný předpoklad pro provozování loterie či jiné podobné hry. Jeho výše je naopak stanovena procentuální částkou ze zisku dosaženého provozem herního zařízení. Předmět zpoplatnění z hlediska jeho účelu je tak odlišný a o „dvojí zdanění“ se jedná pouze zdánlivě.

Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku stran postupu „ve prospěch stěžovatele“, přitom zdůraznil, že lze pomocí interpretace zákona dojít k závěru, že konkrétní zařízení musí mít určité vlastnosti, aby pod tento pojem spadalo. Zákonodárce úmyslně zvolil takový obecný pojem, pod který bude možné v budoucnu podřadit i nově vzniklá zařízení sloužící ke stejnému účelu jako „klasické“ VHP. Zařízení stěžovatele tyto vlastnosti splňovala, a byla proto správně zpoplatněna. Jiným výkladem nebylo možné dospět k závěru, že posuzovaná zařízení poplatku nepodléhají, a tedy ani nebyl v dané věci prostor postupovat v pochybnostech ve prospěch stěžovatele (*in dubio pro libertate*).

*Obiter dictum* krajský soud připomněl další legislativní vývoj v dané problematice, především novelu zákona o místních poplatcích, provedenou zákonem č. 300/2011 Sb., jejímž cílem bylo postavit najisto úpravu týkající se provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím CLS s koncovými VLT, a další novelu, provedenou zákonem č. 458/2011 Sb., kterou došlo ke zrušení poplatků za výherní hrací přístroj a koncový VLT.

## II. Kasační námitky stěžovatele

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, ve které uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel rozsudku krajského soudu vytýká především jeho nezákonnost. Krajský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil právní otázku, co lze či nelze rozumět pod pojmem JTHZ, zavedeným novelou zákona o místních poplatcích zákonem č. 183/2010 Sb., a zda je tak možno vyměřit a vybrat místní poplatek za provoz VLT, jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení CLS.; dále, zda je možno tento místní poplatek vyměřit a vybrat nejen za VLT, jež jsou provozovány, nýbrž i za ty, jejichž provoz byl povolen, avšak tyto dosud nebyly uvedeny do provozu. Stěžovatel namítá, že krajský soud interpretoval právo vadně, bez opory v platném zákoně či Ústavě, a k tíži stěžovatele.

Stěžovatel po úvodním shrnutí vybraných žalobních bodů, které doplňuje vlastním komentářem, konstatuje, že krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval všemi žalobními body, přičemž stěžovatel kasační stížnost dále strukturuje podle textu odůvodnění napadeného rozsudku a vyjadřuje se k jednotlivým argumentům krajského soudu, které dále potvrzuje či vyvrací, přičemž k některým žalobním bodům se stěžovatel v kasační stížnosti

vyjadřuje i opakovaně. Nejvyšší správní soud proto námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti pro přehlednost rozčlenil do několika tematických okruhů.

1) Stěžovatel zejména nesouhlasí se subsumpcí koncových VLT pod pojem JTHZ ve smyslu zákona o místních poplatcích, neboť proto, aby bylo možno technické zařízení pod uvedený pojem zařadit, musí takové zařízení naplnit vlastnosti výherního hracího přístroje dle § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Je-li výherní hrací přístroj kompaktním a celistvým zařízením, zejména pak funkčně nedělitelným, které umožňuje uskutečnění celého sázkového procesu od začátku do jeho konce, pak tento účel dle stěžovatele může splňovat výhradně CLS, neboť VLT není kompaktním zařízením a sám o sobě není schopen realizovat celý herní proces. VLT tedy nemá stejné, ani podobné vlastnosti jako výherní hrací přístroj, ty má pouze CLS jako celek.

2) Stěžovatel pak s krajským soudem nesouhlasí ani v tom, že je relevantní, jaký dojem z koncových VLT má hráč, popř. že smysl novely zákona o místních poplatcích měl spočívat v možnosti obcí ovlivňovat negativní externalitu na svém území. Krajský soud si zde dle stěžovatele protičeří a směšuje dva rozdílné principy. Stěžovatel uvádí, že ačkoli regulace loterií a jiných podobných her ze strany obcí byla v minulosti vnímána poměrně striktně a úzce, zákonem č. 300/2011 Sb. došlo k jejímu rozšíření a překvapivému značně širokému výkladu ze strany Ústavního soudu. Ten dle názoru stěžovatele nejen proti své recentní judikatuře přiznal obcím možnost regulovat provoz loterií na svém území prostřednictvím ustanovení § 10 písm. a) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a to bez ohledu na existenci zvláštního zákona, jež tuto regulaci upravuje, nýbrž dokonce vyložil pojem výherního hracího přístroje toliko ve vztahu k problematice vydávání povolení takovým způsobem, že do něj subsumoval i VLT. Stěžovatel má však za to, že v uvedeném případě se nejedná o regulatorní pravomoc obcí, v tomto případě má místní poplatek jako místní daň fiskální charakter. Obce i města mají následně snahu vykládat novelu zákona o místních poplatcích co nejšířeji, obzvláště pokud se výše tohoto místního poplatku vymyká výši jiných místních poplatků. Podle stěžovatele se v případě stanovení, vyměření a výběru místního poplatku jedná o vztah mezi provozovatelem a obcí, nikoli o vztah mezi provozovatelem a hráčem. Krajský soud nepochopil odlišnost mezi loterií a „kanálem“, jehož prostřednictvím může být loterie či jiná podobná hra realizována.

3) Stěžovatel rozporuje i odkaz na úmysl zákonodárce, který považuje za dosti pochybný, a to právě z důvodů namítané protiústavnosti již ve správní žalobě. Novela byla připravována ve značném chvatu a o její nekvalitnosti ostatně není sporu. Stěžovatel mimo jiné namítá, že k novele nebyla vypracována důvodová zpráva a argumentace zachycená ve stenozáznamu a stenoprotokolu se tříští. Pokud zákonodárce měl v úmyslu zavést místní poplatek z VLT, měl tak výslovně učinit a předejít všem výkladovým pochybnostem. Stěžovatel odmítá, aby byl trestán za nebdale odvedenou práci zákonodárce.

4) Jestliže krajský soud k žalobní námitce konstatoval, že předmětem soudního řízení nebylo metodické sdělení odboru 26 Ministerstva financí ze dne 6. 8. 2010, pak stěžovatel uvádí, že z tohoto sdělení čerpal jako Statutární město Brno, tak i žalovaný a je nepochybné, že sdělení mělo vliv i na úvahy krajského soudu.

5) Stěžovatel dále namítá, že předmětem poplatku je pouze povolené JTHZ, které je umístěno na konkrétním místě uvedeném v povolení k provozu a je uvedeno do provozu (zahájením činnosti předpokládané povolením). Tento názor podporuje publikace Kanceláře veřejného ochránce práv. Krajský soud pro svůj opačný názor používá nepřiléhavou judikaturu Ústavního soudu, konkrétně náleze ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99. Stěžovatel si nedovede představit, jak by místnímu poplatku mohla podléhat zařízení, která by vůbec nebyla fakticky

pokračování

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.

6) Stěžovatel nesouhlasí také s poukazem krajského soudu na legislativní vývoj, který měl potvrdit správné argumentační závěry správce místního poplatku a žalovaného. Předmětná novela č. 300/2011 Sb. pouze reagovala na společenskou poptávku, která se ve velké míře zvedla po přijetí nejasného zákona č. 183/2010 Sb. Úprava týkající se místních poplatků byla do zákona č. 300/2011 Sb. včleněna právě proto, aby obce a města měla možnost stanovení výběru místních poplatků, mimo jiné, i z VLT, protože to v té době nebylo zřejmé.

Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že krajský soud vyložil pojem JTHZ jinak než stěžovatel. Z uvedeného stěžovatel dovozuje, že jako adresát normy měl různé možnosti, jak pochopit zákon č. 183/2010 Sb. Zákony by však měly být přijímány tak, aby pochybnosti nevyvolávaly. Míra interpretační nejistoty, jaké byl vystaven stěžovatel, je již za hranicí, co lze po adresátovi právní normy žádat, stěžovatel je toho názoru, že interpretace krajského soudu byla provedena k tíži stěžovatele.

Stěžovatel 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.

### III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

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.

### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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 uplatněného důvodu, 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.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává stížnostního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, přičemž stěžovatel především obsírnou argumentací nesouhlasí se způsobem interpretace a aplikace ustanovení § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích v rozhodném znění, neboť namítá, že VLT (jakožto koncové jednotky CLS) nelze považovat za JTHZ; nadto v případě, kdy VLT dosud nebyly uvedeny do provozu; nelze je proto podřadit pod poplatkovou povinnost dle citovaného ustanovení.

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.), čímž argumentuje stěžovatel.

Rozhodnou právní otázkou se v posuzovaném případě jeví výklad pojmu JTHZ, a to s ohledem na fungování VLT jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení CLS. Stěžovatel se ve své argumentaci přidrží obecných argumentů, jež byly v rozhodovací praxi zdejšího soudu již vícekrát řešeny (srov. např. rozsudky č. j. 2 Afs 27/2013 - 34, ze dne 3. 6. 2013, č. j. 2 Afs 73/2013 - 39, ze dne 7. 10. 2013, č. j. 5 Afs 32/2013 - 24, ze dne 13. 9. 2013, č. j. 5 Afs 21/2013 - 23, ze dne 30. 8. 2013, č. j. 5 Afs 30/2013 - 19, ze dne 30. 8. 2013, č. j. 5 Afs 33/2013 - 24, ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Afs 35/2013 - 24 z téhož dne, etc.) a Nejvyšší správní soud nemá důvod se od své dosavadní konstantní judikatury odchýlit.

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 výběrní 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 výběrní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel. (3) Sažba poplatku za každý výběrní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5000 Kč.*

Pojem JTHZ 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 a neshledal ji ústavně nekonformní (viz krajským soudem citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 6/12, publ. pod č. 39/2013). Přestože stěžovatel s názorem Ústavního soudu nesouhlasí, zdejšímu soudu nepřisluší tuto otázku hodnotit a připomíná, že podle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky je vykonatelný nálezný Ústavního soudu závazný pro všechny orgány i osoby, jsou jím tedy ve své rozhodovací činnosti vázány i soudy.

Stěžovatel má pravdu v tom, že uvedená novela činila značné aplikační problémy. Právní úprava zavedená zákonem č. 183/2010 Sb. v praxi narazila na pochybnosti ohledně definice pojmu JTHZ, a tím pádem také polemiku o oprávněnosti obecních úřadů, jakožto správců daně, 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 *výběrní 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



pokračování

novelizován jak zákon o místních poplatcích, tak (částečně i) zákon o loteriích, byl § 10a zákona o místních poplatcích k 31. 12. 2011 zcela derogován.

Termín „jiné technické herní zařízení“ není v právním řádu nijak definován. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že aby bylo možno považovat technické zařízení za tzv. JTHZ ve smyslu zákona o loteriích, musí takové zařízení do určité míry naplnit vlastnosti výherního hracího přístroje. Dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích se *výherním hracím přístrojem rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. U výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj. Tato skutečnost musí být uvedena v osvědčení o provozuschopnosti vydaném podle § 19 odst. 2 písm. c), jakož i ve výpisu z tohoto osvědčení.* Vlastnosti však nelze dovozovat primárně z technických parametrů přístroje, nýbrž především z jejich funkce. Na JTHZ 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 JTHZ. Jak zevrubně dovodil krajský soud, zákonodárce dal svým postupem při projednávání zákona č. 183/2010 Sb. jasně najevo vůli postavit na roveň hrací přístroje a VLT jakožto JTHZ, a to právě z hlediska poplatkové povinnosti potencionálně stanovené místní samosprávou. S tímto názorem se zdejší soud plně ztotožňuje.

Z toho důvodu lze přisvědčit krajskému soudu, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu či prostřednictvím čeho je povolena loterie provozována. Stěžovatel 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 VLT.

Pokud stěžovatel tvrdí, že VLT nelze zahrnout pod zákonné pojmy uváděné v zákoně o místních poplatcích, vychází při svém výkladu právních 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 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. Takovýto postup by přinášel striktní jazykový formalismus, který není v právu žádoucí.

Technické odlišnosti VLT a „klasického“ výherního hracího přístroje nebyly v řízení nikým zpochybněny. Z pohledu právní kvalifikace VLT jako JTHZ nejsou nicméně relevantní. Dále je třeba zdůraznit, že pokud by soud akceptoval stěžovatelem nabízenou interpretaci, ztratil by místní poplatek fakticky smysl. Předmětem poplatku by totiž byla pouze centrální loterijní jednotka. Provozovatelé VLT 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 stěžovatelem 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 povolena loterie provozována, ale především její vnější forma zpřístupněná uživatelům. 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.

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 stěžovatel, a nikoli o vztah mezi provozovatelem a hráčem. Dle stěžovatele 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. 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 (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).

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 VLT (jakožto JTHZ) 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. 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 VLT 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 VLT 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.

Nejvyšší správní soud odmítá rovněž tvrzení stěžovatele, 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 VLT) a nad faktickou nemožností regulace VLT obcemi. Uvedené okolnosti projednávání a schvalování zákona tedy ukazují, že zákonodárce jednoznačně zamýšlel postavit výherní hrací přístroje a VLT na roveň. Jakkoliv tedy lze do určité míry souhlasit se stěžovatelem, že znění citovaného zákonného ustanovení není terminologicky nejpřesnější, vůle zákonodárce je jasně patrná z průběhu parlamentních debat (v podrobnostech viz odstavce 37 až 39 rozsudku krajského soudu) a nevzbuzuje výraznější interpretační pochybnosti. V nyní posuzované věci lze s pomocí historického výkladu spolehlivě přiřadit zákonem užitému neurčitému pojmu konkrétní obsah. Jedná se tedy o validní způsob interpretace normy. Argumentaci novelou provedenou zákonem č. 300/2011 Sb. uvedl krajský soud pouze *obiter dictum*, tedy nad rámec rozhodovacích důvodů; navíc úvaze, že tato novela potvrdila úmysl zákonodárce zavést místní poplatek z koncových VLT, lze stěžii něco vytknout. 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 souvisel i s regulatorní pravomocí obcí. Je pravdou, že rozhodnutí Ústavního soudu, které stěžovatel v kasační stížnosti neurčitě zmiňuje (pravděpodobně v odůvodnění napadeného rozsudku citovaný náleze ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10) řešilo především otázku možnosti zákazu provozu VLT obecně závaznou vyhláškou, to však nikterak nerozporuje, že i samotná poplatková povinnost má regulatorní charakter.

pokračování

Ačkoli lze přisvědčit stěžovateli, že u místních poplatků hrají fiskální otázky důležitou roli, jejich stanovením může docházet též k regulaci určitých aktivit. 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 VHP nebo JTHZ. Stanovením poplatku, který se výši 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 VHP lze toto protiplnění spatřovat v toleranci zařízení sloužících k provozování loterií nebo jiných podobných her.

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

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. výše). 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.

Soud tedy uzavírá, že VLT coby koncové zařízení (zobrazovací jednotka) CLS 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 a námitka stěžovatele stran nesprávné subsumpce VLT pod JTHZ je nedůvodná.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením, zda místnímu poplatku podléhá pouze provozovaný VLT, nebo je dostačující, že bylo příslušným orgánem vydáno povolení k jeho provozování.

Dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích podléhá poplatku každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Článek 2 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2010 stanoví, že „*[p]oplatku podléhá každý povolený výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí*“. Toto ustanovení tedy

svým zněním doslovně kopíruje příslušnou část § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích a nikterak nevybočuje z textu zákona.

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

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.

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.

Pokud tedy statutární město Brno stanovilo ve vyhlášce č. 9/2010 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 VLT (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.

Je plně v dispozici stěžovatele, aby požádal o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (resp. o jeho změnu) v okamžiku, kdy skutečně hodlá VLT na konkrétním místě umístit a uvést do provozu. Sám stěžovatel tedy může svým jednáním ovlivnit délku prodlevy mezi vydáním povolení a uvedením zařízení do provozu. Nechce-li stěžovatel platit

pokračování

místní poplatek za již povolené VLT, které reálně nejsou v provozu, stačí, aby požádal 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.

Stěžovatel 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 příspěvek 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 5000 Kč (v případě žádosti o změnu povolení činí správní poplatek jen 3000 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.

Soud tedy uzavírá, že předmětem místního poplatku je JTHZ, které bylo povoleno příslušným orgánem, a to ačkoliv doposud nebylo uvedeno do provozu. Námitka je nedůvodná.

Závěrem Nejvyšší správní soud k námitce, týkající se výkladu k tíži stěžovatele dodává, že zásada *in dubio 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 stěžovatelem měly správní orgány, potažmo soud, 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 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 žalovaným a Nejvyšší správní soud tak neshledal ani porušení zásady *in dubio mitius*.

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k výše uvedenému shledal kasační stížnost nedůvodnou, neboť nosné důvody pro zamítnutí žaloby z hlediska zákona plně obstojí. Jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud se předloženou věcí pečlivě zabýval, jeho argumentace je přesvědčivá, má oporu v zákoně a nebyl dán tvrzený kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) 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 rozhodl Nejvyšší správní soud 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 nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. února 2014

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu