



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **TIPGAMES, a. s.**, se sídlem Václavské náměstí 56, Praha 1, zastoupena Mgr. Martinem Reisingerem, advokátem se sídlem Pod Sychrovem I 40, Praha 10, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno-střed, o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 1. 2011, čj. MMB/0025178/2011 a čj. MMB/0025202/2011, a ze dne 16. 8. 2011, čj. MMB/0306804/2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2013, čj. 30 Af 56/2011 – 92,

**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-Bystrc, ze dne 7. 6. 2011, čj. 11-09562/OF/VYOR, vyměřen podle § 11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve spojení s 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 20.000 Kč. Platební výměr se týkal 4 jiných technických herních zařízení a zdaňovacího období 1. 6. – 31. 8. 2010. K odvolání žalobkyně byl platební výměr změněn rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 8. 2011, čj. MMB/0306804/2011, tak, že zdaňovací období je 1. 7. – 30. 9. 2010.

[2] Dále platebním výměrem Úřadu městské části města Brna, Brno-střed, ze dne 10. 11. 2010, čj. 100078051/VANJ/VHA/003, byl žalobkyni vyměřen místní poplatek ve výši 110.000 Kč za 22 jiných technických herních zařízení za zdaňovací období 1. 7. – 30. 9. 2010. Odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 1. 2011, čj. MMB/0025178/2011, zamítnuto a platební výměr potvrzen.

[3] Platebním výměrem Úřadu městské části města Brna, Brno-střed, ze dne 1. 12. 2010, čj. 100078051/VANJ/VHA/004, byl žalobkyni vyměřen místní poplatek ve výši 110.000 Kč za 22 jiných technických herních zařízení za zdaňovací období 1. 10. – 31. 12. 2010. Odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 1. 2011, čj. MMB/0025202/2011, zamítnuto a platební výměr potvrzen.

[4] Žalovaný ve všech třech 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. Předmětem poplatku je povolené jiné technické herní zařízení, aniž by muselo být provozováno.

[5] Žalobkyně podala proti každému z rozhodnutí žalovaného samostatnou žalobu. Krajský soud spojil všechny tři žaloby ke společnému projednání a zamítl je v záhlaví označeným rozsudkem. Odkazem na nález 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. Vyhláška statutárního města Brna č. 9/2010 váže v souladu se zákonem o místních poplatcích vznik poplatkové povinnosti na den vydání povolení k provozování jiného technického zařízení. 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.

### Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že za místní poplatek dostává protiplnění ve formě tolerance zařízení na území obce. Tolerance provozu loterií a jiných podobných her je předmětem regulačních vyhlášek. V případě místního poplatku se nejedná o regulatorní pravomoc obcí, jde o místní daň, která má fiskální charakter.

[7] Neztotožňuje se s podřazením videoloterijních terminálů pod pojem „jiné technické herní zařízení“. Pod tento pojem lze zařadit pouze taková zařízení, která se podobají výherním hracím přístrojům, tzn. že naplňují vlastnosti definované § 17 odst. 1 zákona o loteriích a jiných

pokračování

podobných hrách. Výherní hrací přístroje jsou kompaktním zařízením, na rozdíl od videoloterijních terminálů, které dosahují stejného účelu jako výherní hrací přístroj pouze ve své celistvosti. Interaktivní videoloterijní terminál skutečně 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. Stěžovatelka 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. 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.

[8] Stěžovatelka 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). Stěžovatelka 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.

[9] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a dále rozhodnutí žalovaného i správce daně.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 18. 6. 2013 bez jakéhokoliv odůvodnění navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl.

### III.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatelka činí prostřednictvím kasační činnosti spornou dvě právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V první řadě se domnívá, že koncové zařízení interaktivního videoloterijního terminálu není tzv. jiným technickým herním zařízením ve smyslu § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích (**III.A.**). Pro případ, že by byl tento názor nesprávný, je přesvědčena, že předmětem místního poplatku mohou být pouze herní zařízení umístěná na místo uvedené v povolení k provozu hry a uvedená do provozu (**III.B.**).

[13] Nejvyšší správní soud se oběma otázkami ve své rozhodovací činnosti již zabýval, a to např. v rozsudku ze dne 31. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2013 – 26 ve věci *SYNOT TIP, a. s.*, a v rozsudku ze dne 13. 6. 2013, čj. 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.

##### *Koncové zařízení videoloterijního terminálu jako tzv. jiné technické herní zařízení*

[14] 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.

[15] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že pro jeho rozhodování (stejně jako pro stěžovatelku) nejsou závazné jakékoli metodiky či stanoviska Ministerstva financí, kterými stěžovatelka argumentuje, nýbrž toliko text zákona, jak vyplývá ve vztahu ke stěžovateli z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a ve vztahu k soudu z jejího čl. 95 odst. 1. 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.

[16] 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 stěžovatelka napadala, neshledal za ústavně nekonformní [viz náleze ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (39/2013 Sb.)].

[17] Výkladem pojmu „jiné technické herní zařízení“ se důkladně zabýval krajský soud v odůvodnění rozsudku napadeného nyní projednávanou kasační stížností. Ve svých závěrech vyšel ze zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon 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.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, 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 stěžovatelka, 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 dovedl 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.

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

[20] Pokud stěžovatelka 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.

pokračování

[21] 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 stěžovatelkou předloženými listinnými důkazy – stanoviskem Institutu kontroly, o. p. s. ze dne 28. 2. 2013, čj. 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.

[22] Dále je třeba zdůraznit, že pokud by soud akceptoval stěžovatelkou 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 stěžovatelkou 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.

[23] 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 stěžovatelka, a nikoli o vztah mezi provozovatelem a hráčem. Dle stěžovatelky 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. Stěžovatelce 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).

[24] 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.

[25] 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.

[26] Nejvyšší správní soud odmítá rovněž tvrzení stěžovatelky, 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 nejpřesnější, vůle zákonodárce je jasně patrná z průběhu parlamentních debat (v podrobnostech viz stranu 7 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.

[27] Jak bylo zmíněno výše, nelze souhlasit se stěžovatelkou 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 [22] 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 stěžovatelce, že u místních poplatků hrají fiskální otázky důležitou roli, jejich stanovením může docházet též k regulaci určitých aktivit.

[28] Typickým příkladem je třeba poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst [§ 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.

[29] 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 stěžovatelce nebylo ze strany obce poskytováno

pokračování

žádné protiplnění, jak naznačuje stěžovatelka, nečinilo by to vyměrování místního poplatku nezákonným.

[30] 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 [22] 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.

[31] 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.

[32] Námitka je nedůvodná.

### III.B.

#### *Povolení, avšak neprovozovaný interaktivní videoloterijní terminál jako předmět poplatku*

[33] 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.

[34] Dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích podléhá poplatku každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Článek 2 vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2010 stanoví, že „*poplatku podléhá každý povolený výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí.*“ Svým zněním tedy doslovně kopíruje příslušnou část § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích a nikterak nevybočuje z textu zákona.

[35] Se stěžovatelkou 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 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.

[36] 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.

[37] K argumentaci krajského soudu usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 249/99 (U 55/15 SbNU 309), soud uvádí, že vskutku mívá 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.

[38] 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 interaktivního loterijního terminálu (viz např. obecně závazná vyhláška statutárního města Teplice č. 4/2010). Obce jsou 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.

[39] Je plně v dispozici stěžovatelky, 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 stěžovatelka tedy může svým jednáním ovlivnit délku prodlevy mezi vydáním povolení a uvedením zařízení do provozu. Nechce-li stěžovatelka 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.

[40] Stěžovatelka se mýlí, pokud správní poplatek za přijetí žádosti o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (položka 21 přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích) a místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí považuje za dvojí zpoplatnění téže skutečnosti. Účelem správního poplatku je 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 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.



pokračování

[41] 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

[42] Na závěr soud k námitce stěžovatelky, 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 stěžovatelkou 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 stěžovatelkou 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*.

[43] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. července 2013

JUDr. Marie Žišková  
předsedkyně senátu