



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., v právní věci **žalobce: MASOX a.s.**, se sídlem Václavské nám. 794/38, Praha 1, zast. JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL. M., advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, **proti žalovanému: Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2012, č. j. KUJCK/21226/2012/OEKO, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 7. 2013, č. j. 10 Af 576/2012 - 96,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2012, č. j. KUJCK/21226/2012/OEKO. Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání proti platebnímu výměru Městského úřadu České Velenice ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1889/12/HSO, jímž byl stěžovateli vyměřen místní poplatek za jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí za období od 1. 9. 2010 do 31. 12. 2011.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku, který je dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), shledal nedůvodnou námitku o protiústavnosti přijetí zákona č. 183/2010 Sb., kterým se měnil mj. i zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o místních poplatcích“). Tuto otázku již vyřešil Ústavní soud v nález ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12, na který krajský soud poukázal.

[3] Podstatou sporu před krajským soudem bylo určení, zda interaktivní videoloterní terminály podléhají místnímu poplatku dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích, dle něhož se zpoplatňuje provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Krajský soud připustil, že interaktivní videoloterní terminál je součástí jednoho nedělitelného funkčního celku sestávajícího z centrální řídicí jednotky, místní kontrolní

jednotky a jednotlivých interaktivních videoloterních terminálů. Nesouhlasil však s názorem stěžovatele, že by interaktivní videoloterní terminál nebyl jiným technickým herním zařízením dle § 10a zákona o místních poplatcích. Krajský soud zdůraznil, že pro tuto kvalifikaci je nerozhodné, na jakém principu či prostřednictvím čeho je loterie provozována.

[4] Interaktivní videoloterní terminál dle názoru krajského soudu podléhá povolení. Dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o loteriích“), může Ministerstvo financí povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v daném zákoně v části první až čtvrté upraveny. Ministerstvo v dané věci povolilo provozování loterie či jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému, který je tvořen centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a jednotlivými interaktivními videoloterními terminály. Argumentem *a maiori ad minus* krajský soud dovedl, že Ministerstvo financí povoluje i jednotlivé terminály.

[5] Krajský soud zdůraznil, že bez koncového zařízení – interaktivního videoloterního terminálu nemůže být naplněn sázkový vztah. Dále poukázal na zákon č. 300/2011 Sb., kterým se s účinností od 1. 1. 2012 mění zákon o loteriích a jehož cílem bylo postavit najisto úpravu týkající se provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím centrálního loterního systému s interaktivními videoloterními terminály.

[6] Ani z provedených důkazů standardem centrálního loterního systému s interaktivními videoloterními terminály, dopisem Ministerstva financí ze dne 3. 6. 2010, vyjádřeními a stanovisky Elektrotechnického zkušebního ústavu a Institutu pro testování a certifikaci či rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 8. 1. 2010 nelze dovést jiný závěr, než ke kterému dospěl krajský soud. Nijak totiž nezpochybnují to, že interaktivní videoloterní terminál je jediným článkem systému ovládaným hráčem, bez tohoto článku navíc nelze hru ani hrát. Krajský soud tak dospěl k závěru, že stěžovatelem zastávaný výklad z provedených důkazů nevyplývá, nepřicházela proto do úvahy aplikace zásady *in dubio mitius* či *in dubio pro libertate*.

[7] Krajský soud dále nezjistil ani nepřekoumatelnost napadeného správního rozhodnutí. Žalovaný se zabýval výkladem pojmu jiné technické herní zařízení, dospěl přitom k závěru, že nezáleží na tom, zda je hra provozována pomocí mechanických, elektromechanických nebo obdobných zařízení. Za opožděně uplatněné námitky krajský soud označil stěžovatelovo tvrzení, že v roce 2011, kdy vstoupila v účinnost obecně závazná vyhláška města České Velenice, nebyl Ministerstvem financí povolen žádný výherní hrací přístroj či jiné technické herní zařízení, a proto nelze poplatek vyměřit. Opožděné námitky pak dle krajského soudu obsahovala i replika stěžovatele doručená soudu dne 12. 7. 2013.

[8] Žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

## II. Obsah kasační stížnosti

[9] V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že krajský soud zvolil takový výklad pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“, který nezohlednil technické a herní aspekty provozování centrálního loterního systému. Krajský soud přitom nepřiložil dostatečnou váhu skutečnosti, že nebyl naplněn zákonný požadavek kompaktnosti a funkční nedělitelnosti celého zařízení.

[10] Stěžovatel považuje za předmět místního poplatku ve smyslu § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích funkčně nedělitelný celek tvořený třemi částmi: centrální řídicí jednotkou, místní kontrolní jednotkou a jednotlivými koncovými terminály. Předmětem poplatku však nemohou být samotné koncové terminály, které neumožňují současně přijmout vklad a vygenerovat náhodu či předem neznámou událost rozhodující o výhře či prohře sázejícího. Pro právní výklad pojmu

„jiné technické herní zařízení“ má dle stěžovatele význam stanovisko Elektrotechnického zkušebního ústavu a Institutu pro testování a certifikaci, neboť bez posouzení technické stránky věci nelze podat správný právní výklad. Krajský soud taková hlediska však zcela pomínl.

[11] V kasační stížnosti bylo poukázáno na náleze Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, který dle stěžovatele potvrdil skutečnost, že videoloterní terminál je pouhou součástí funkčně nedělitelného elektronického systému tvořeného centrální řídicí jednotkou, místní kontrolní jednotkou a neomezeným počtem videoloterních terminálů jakožto koncových jednotek. Stěžovatel přitom namítl, že krajský soud daný náleze chybně interpretoval, jelikož dopad tohoto nálezu se vztahuje pouze k oprávnění obcí regulovat provozování sázkových her na území obce, nikoli však k možnosti vybírat místní poplatky.

[12] Správnost svého výkladu stěžovatel dokládal následnými novelami zákona o místních poplatcích a zákona o loteriích a vyjádřením poslance Jana Farského učiněným v rámci legislativního procesu.

[13] Stěžovatel rovněž namítl porušení zásady *in dubio mitius* a zásady *in dubio pro libertate*, jelikož je přesvědčen, že v dané věci existovalo několik výkladů zákona a měl pak být aplikován výklad zákona pro stěžovatele nejpříznivější. To se však nestalo a vůči stěžovateli byl použit výklad zákona s daleko závažnějšími důsledky v podobě nutnosti platit vyšší částku poplatku. Krajský soud se přitom dle stěžovatele s námitkou aplikace zmíněných zásad nedostatečně vypořádal, jeho rozsudek je tak nepřezkoumatelný.

[14] Stěžovatel dále namítl, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož se krajský soud odmítl zabývat právními argumenty uplatněnými ve stěžovatelově podání ze dne 12. 7. 2013, když nesprávně odkázal na nepřípustnost rozšiřování žalobních bodů, přestože se jednalo o rozvedení žalobních bodů již uplatněných.

[15] Do kasační stížnosti stěžovatel vtělil i námitky směřující proti hodnocení Nejvyššího správního soudu učiněnému v rozsudcích ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 - 26, a ze dne 14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 48/2013 - 49, s nimiž stěžovatel nesouhlasí. Tyto rozsudky pojednávaly o tom, že předmětem místního poplatku dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích jsou jednotlivé interaktivní videoloterní terminály, nikoli centrální loterní systém jako celek. Stěžovatel následně obšírně rozebral důvody svého nesouhlasu, které se týkají zásady *in dubio mitius* a zásady *in dubio pro libertate*, otázky regulatorní pravomoci obcí u místních poplatků dle § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích, role technického hlediska při výkladu předmětné problematiky a předpokladů vzniku poplatkové povinnosti z hlediska uvedení zařízení do provozu, přičemž požadoval předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[16] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný uvedl, že kasační stížnost neobsahuje nové skutečnosti oproti dříve namítaným a tvrzeným pochybením žalovaného, proto nepodává ke kasační stížnosti žádné další vyjádření.

### IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající

v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení před správním orgánem a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

*V. a) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu*

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí krajského soudu je možné se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč žalobní námitky považoval za nedůvodné, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publ. pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, publ. pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, publ. pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, publ. pod č. 81/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí po posouzení jejich náležitostí a obsahu na základě uvedených kritérií neshledal.

[20] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v absenci vypořádání žalobní námitky týkající se nezbytnosti aplikace právní zásady *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji), respektive *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch nositele základních práv). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že aplikace těchto zásad předpokládá existenci více (nejméně dvou) rovnocenně obhajitelných výkladů konkrétního ustanovení právního předpisu. Vzhledem k tomu, že krajský soud nepovažoval ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích za nejednoznačné a umožňující dvojí výklad, nebyla tato zásada při jeho rozhodování aplikována. Krajský soud v bodě (24) napadeného rozsudku jednoznačně konstatoval, že výklad zastávaný stěžovatelem z předložených podkladů nevyplývá, nebylo tak možné zmíněné zásady aplikovat. Krajský soud tak ve vztahu k namítaným zásadám své hodnocení uvedl, jeho rozsudek tak není v daném ohledu nepřezkoumatelný. Posouzení otázky, zda k porušení stěžovatelem namítané zásady skutečně došlo, je uvedeno níže.

[21] Další námitkou, kterou krajský soud ve svém rozsudku podle mínění stěžovatele opomněl vypořádat, jsou technické aspekty stěžovatelem provozovaných zařízení (interaktivních videoloterních terminálů), jelikož bez posouzení technické stránky fungování jiného technického herního zařízení nelze ani provést správný právní výklad. K namítanému Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud ve svém rozsudku poukázal na to, že předmětem místního poplatku jsou provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Uvedl dále, že z hlediska poplatkové povinnosti ve vztahu k zákonu o místních poplatcích je nerozhodné, na jakém principu či prostřednictvím čeho je loterie provozována. Naopak krajský soud zdůrazňoval, že je to právě terminál, s nímž přichází uživatel (hráč) do kontaktu a který je tak z jeho pohledu určující. Z napadeného rozsudku tak lze seznat náhled krajského soudu, že technické aspekty nejsou pro výklad pojmu jiné technické herní zařízení určující. Rozsudek krajského soudu tak není nepřezkoumatelný, byť Nejvyšší správní soud připouští, že v rozsudcích jiných krajských soudů v obdobných věcech se setkal s argumentačně propracovanějším odůvodněním.

[22] Přisvědčit nebylo možno ani námitce, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný z toho důvodu, že se krajský soud odmítl zabývat argumenty uplatněnými ve stěžovatelově podání ze dne 12. 7. 2013. Dle stěžovatele toto podání obsahovalo rozvedení již uplatněných žalobních bodů, nikoli žalobní body nové, jak dovozoval krajský soud. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom ohledu, že ve zmíněném stěžovatelově podání lze nalézt rozvedení a zopakování námitek obsažených již v žalobě. Žalobní námitky však byly krajským soudem vypořádány a reakce na ně je dostatečná i ve vztahu k tomu, co stěžovatel v podání ze dne 12. 7. 2013 uvedl. Ostatně kromě již výše posouzených námitek nepřezkoumatelnosti, které zdejší soud neshledal důvodnými, stěžovatel konkrétně ani neuvedl, jaká žalobní námitka rozvedená v podání ze dne 12. 7. 2013 by neměla být vypořádána.

[23] Lze tedy uzavřít, že krajský soud v odůvodnění rozsudku věcně vypořádal všechny uplatněné žalobní námitky a rozhodnutí tudíž vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. netrpí.

#### *V. b) Vymezení předmětu místního poplatku*

[24] Jak již bylo zmíněno výše, stěžejní námitkou projednávané věci je od počátku správního řízení vymezení předmětu zpoplatnění a s tím související výhrada k uplatnění zásady v pochybnostech mírněji, resp. ve prospěch stěžovatele. Jedná se o výklad ustanovení § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích, dle něhož poplatek 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.

[25] Před vlastním vypořádáním těchto klíčových námitek Nejvyšší správní soud připomíná, že se již uvedenými právními otázkami zabýval např. ve stěžovatelem zpochybněném rozsudku ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 - 26, a dále např. v rozsudcích ze dne 13. 6. 2013, č. j. 2 Afs 27/2013 - 34 a č. j. 2 Afs 28/2013 - 34, ze dne 14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 26/2013 - 34, ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 55/2013 - 37, ze dne 13. 9. 2013, č. j. 5 Afs 32/2013 - 24, a ze dne 9. 4. 2014, č. j. 9 Afs 62/2013 - 108. Na argumentaci uvedenou v těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud navazuje i v nyní posuzované věci, přičemž nenašel důvod se od ní odchýlit a předložit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, jak navrhoval stěžovatel.

[26] Úvodem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné rekapitulovat alespoň stručně historický vývoj dotčené právní úpravy. Dne 16. 6. 2010 nabyl účinnosti zákon č. 183/2010 Sb., kterým se mění mj. právě zákon o místních poplatcích. Ústavní konformitu přijetí této novely zákona o místních poplatcích posuzoval Ústavní soud, který legislativní proces shledal v souladu se zákonem [viz náleze ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (39/2013 Sb.)]. Na základě této novely zákona o místních poplatcích mohly obce zavést obecně závaznou vyhláškou nejen (již existující) poplatek za výherní hrací přístroj [§ 2 písm. e) v návaznosti na § 17 odst. 1 zákona o loteriích], ale nově i za tzv. jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí. Právní úprava zavedená zákonem č. 183/2010 Sb. však v praxi vyvolala pochybnosti ohledně definice pojmu jiného technického herního zařízení a následně polemiku o oprávněnosti obecních úřadů, jakožto správců poplatku, vybírat předmětný místní poplatek za koncové interaktivní videoloterní terminály. 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 ustanovení § 10a tak, že mu podléhal nejen každý povolený výherní hrací přístroj [§ 2 písm. e) zákona o loteriích], ale i každý koncový interaktivní videoloterní terminál [§ 2 písm. l) zákona o loteriích] a každé herní místo lokálního herního systému [§ 2 písm. n) zákona o loteriích]. Do té doby tedy panovala terminologická nekonzistence mezi zákonem o místních poplatcích a zákonem o loteriích, neboť pojem „jiné technické herní zařízení“ nebyl zákonem o loteriích používán. Zákonem č. 458/2011 Sb., o změně

zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, kterým byl novelizován jak zákon o místních poplatcích, tak částečně i zákon o loteriích, byl § 10a zákona o místních poplatcích k 31. 12. 2011 zcela derogován.

[27] Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku sp. zn. 2 Afs 37/2013 ve vztahu k výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ k závěru, 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 pouze z technických parametrů přístroje, nýbrž především z jejich funkce. Interaktivní videoloterní terminály je v tomto pojetí nutno považovat za „jiná technická herní zařízení“, a to právě z hlediska poplatkové povinnosti stanovené místní samosprávou. Pro účely zpoplatnění místními poplatky proto není rozhodné, na jakém principu je povolena loterie provozována, ale zda naplňuje vlastnosti výherního hracího přístroje, tj. zda umožňuje hru. Za situace, kdy by za jednotku, z níž se odvádí poplatek, byla považována pouze centrální loterní jednotka, ztratil by posuzovaný místní poplatek fakticky smysl, neboť jednomu poplatku by podléhal nekonečný počet koncových přístrojů videoloterních terminálů.

[28] Nejvyšší správní soud v dané souvislosti trvá na názoru, že jednou z funkcí předmětného místního poplatku je i regulatorní funkce. Způsobů, jakými lze lidské chování regulovat, je více. Příkladem sem lze zařadit úplné zákazy, stanovení podmínek pro určitou činnost, nejruznější povolení apod. Jedním ze způsobů této regulace je též zpoplatnění určité činnosti, jejímž charakteristickým rysem je to, že ovlivňuje chování svých adresátů skrze změnu (snížení) ekonomické výtěžnosti předmětu zpoplatnění (jde např. o odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu). Oproti úplnému zakazu či stanovením podmínek je regulace pomocí poplatků v určitém smyslu pro své adresáty méně svazující, jelikož jim natolik striktně nediktuje, jak mají regulovanou činnost provádět. Na druhou stranu adresáti poplatkové regulace pocítují její ekonomický dopad, který je může nutit optimalizovat své činnosti, a to především ve směru snížení jejich rozsahu. Takové působení je nepochybné i u zpoplatnění každého koncového zařízení interaktivních videoloterních terminálů.

[29] Není přitom vyloučeno, aby jedna typově vymezená činnost podléhala více způsobům regulace (např. poplatku, povolení i určení podmínek). Čím větší patologické dopady určitá regulovaná činnost má nebo může mít, tím přísnější regulaci či užití vícera typů regulace u ní lze očekávat. Jak ostatně v dané souvislosti uvedl 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*“ (srov. Pl. ÚS 56/10, publ. pod č. 293/2011 Sb.; N 151/62 SbNU 315). Právě s ohledem na společenské dopady loterií a jiných podobných her zdejší soud vidí opodstatnění v tom, že obce mohly v rozhodné době na svém území nejen obecně závaznými vyhláškami regulovat umístění interaktivních videoloterních terminálů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10; č. 202/2011 Sb.; N 110/61 SbNU 625), ale mohly i jednotlivé koncové terminály podrobit místnímu poplatku dle § 10a zákona o místních poplatcích. To, že obce mohly volit mezi různými způsoby regulace či jejich kombinací u videoloterních terminálů, umožňovalo přijmout úpravu co nejvíce vyhovující místním poměrům.

[30] V daném ohledu lze poukázat na závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 2 Afs 91/2013 - 56, bod [27], v němž bylo uvedeno, že přijetí obecně závazné vyhlášky dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích nebylo jediným možným regulačním způsobem interaktivních videoloterních terminálů na území obce. Dotčené ustanovení lze chápat jako krajní možnost, kterou mají obce při regulaci hazardu na svém území, když mohou omezit či dokonce

zakázat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry na svém území. Pokud se však obec rozhodne tolerovat provozování interaktivních videoloterních terminálů, nevylučuje zmíněné ustanovení zákona o loteriích uvalit na provoz těchto přístrojů místní poplatky, jehož stanovení v sobě nese rovněž regulatorní funkci.

[31] Stěžovatel ve své argumentaci zdůrazňuje především požadavek na kompaktnost herního zařízení, resp. funkční nedělitelnost z hlediska způsobilosti realizovat celý herní proces, kterou koncové videoloterní terminály postrádají. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v závěru, že technické odlišnosti interaktivního videoloterního terminálu a výherního hracího přístroje nelze zpochybnit. Zde lze poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 29/2013 - 34, kde bylo uvedeno, že z hlediska technického (míněno vnitřního technického uspořádání) budou mezi výherním hracím přístrojem a jiným technickým herním zařízením existovat rozdíly. Pokud by však tato zařízení musela fungovat na principu výherního hracího přístroje i z pohledu průběhu sázkového procesu (což ovšem ze žádného ustanovení zákona dovést nelze), byly by videoloterní terminály pouze jakýmsi „moderním typem“ výherního hracího přístroje. Pak se ovšem nutně nabízí otázka, proč by zákonodárce tuto novou kategorii přístrojů vůbec zaváděl a samostatně ji zpoplatňoval (postačilo by případně novelizovat definici výherního hracího přístroje uvedenou v § 17 odst. 1 zákona o loteriích). Nelze totiž přehlédnout, že kromě zmiňovaného funkčně-technického hlediska má význam i vnímání výherního hracího přístroje či videoloterního terminálu jejich běžnými uživateli.

[32] Zdejší soud proto již ve své dřívější judikatuře v obdobné věci dospěl k závěru, že technické odlišnosti nejsou při výkladu příslušných ustanovení zákona o místních poplatcích podstatné: *„Interpretace zákona o místních poplatcích nemůže vycházet pouze a jedině ze znalosti technických parametrů. Pokud by byl přípustěn tento postup odporující základním východiskům podoby a interpretace právních norem, právě tehdy by se stávalo dotčené ustanovení nesrozumitelným. Navíc by byl před faktickým smyslem a účelem právní normy upřednostněn technický či odborný parametr, což nelze akceptovat“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 55/2013 - 37). Z pohledu právní kvalifikace interaktivního videoloterního terminálu jako tzv. jiného technického herního zařízení nejsou tudíž technické aspekty herního zařízení určující.

[33] Při nalézání obsahu právního pojmu „jiné technické herní zařízení“ je v celkovém společenském kontextu třeba přihlídnout rovněž ke vnímání interaktivních videoloterních terminálů samotnými uživateli. Nejvyšší správní soud v této souvislosti např. v rozsudku ze dne 13. 9. 2013, č. j. 5 Afs 32/2013 - 24, dospěl k závěru, že uživatel (hráč) nevnímá žádný podstatný rozdíl mezi hrou na výherním hracím přístroji či videoloterním terminálu; z jeho pohledu jde o zařízení obdobná, která užívá s úmyslem dosáhnout prostřednictvím sázek co nejvyšší výhry v penězích. Pro tyto uživatele je naprosto okrajové, zda ke generování výhry dochází přímo v daném zařízení (jako je tomu u výherního hracího přístroje), anebo v centrálním loterním systému (v případě videoloterního terminálu). Stejně jsou i negativní socioekonomické důsledky jejich užívání; v obou případech je pocít'ují obce, na jejichž území se tato zařízení nacházejí. Tento fakt ostatně zcela jasně potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12. Z pohledu výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ je tudíž jeho technická podstata okrajovým kritériem.

[34] Technickou povahu sporné otázky výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ prokazoval stěžovatel odborným stanoviskem Elektrotechnického zkušebního ústavu a Institutu pro testování a certifikaci, dle kterého je ve shodě s názorem stěžovatele nutné z hlediska techniky herního procesu vnímat centrální jednotku a koncové zařízení jako jeden celek. Nejvyšší správní soud nad rámec shora provedené úvahy o okrajové úloze technických aspektů herních zařízení zdůrazňuje, že posuzování právních otázek je bytostně spjato se soudním rozhodováním a je doménou soudu. Proces poznávání práva směřující k výkladu obsahu právních norem

proto nemůže být předmětem dokazování. Stanoviska odborných pracovišť proto nejsou pro soud při výkladu právních pojmů nijak závazná. Přijatá právní úprava zákona o místních poplatcích měla jednoznačně za cíl z hlediska zpoplatnění postavit sobě na roveň jednotlivá herní zařízení, a reagovat tak na rozmach interaktivních videoloterních terminálů, které do té doby místním poplatkům nepodléhaly, a byly tedy fakticky neregulovatelné. Nejvyšší správní soud tak neshledal pochybení v hodnocení krajského soudu, který nepovažoval stanoviska Elektrotechnického zkušebního ústavu a Institutu pro testování a certifikaci za rozhodná pro výklad právní úpravy.

[35] Nejvyšší správní soud se dále ztotožnil s hodnocením krajského soudu, které se týkalo povolování loterií a jiných podobných her, které krajský soud činil v návaznosti na to, že předmětnému místnímu poplatku dle § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích podléhalo jiné technické herní zařízení *povolené Ministerstvem financí*. Zdejší soud souhlasí s krajským soudem v tom, že povolení ze strany ministerstva podléhá i videoloterní terminál, jakožto koncové zařízení centrálního loterního systému.

[36] V daném ohledu lze plně odkázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2013, č. j. 5 Afs 32/2013 - 24, kde byla uvedena následující argumentace vycházející z § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Podle tohoto ustanovení ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny; použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona. Právě zákonodárcem použité sousloví *všechny podmínky provozování*, použité v souvislosti s povolováním, vede Nejvyšší správní soud k závěru, že tyto podmínky v sobě zahrnují nejen schválení všeobecného loterijního plánu, herních plánů, generálního návštěvního řádu platného pro všechna střediska či bezpečnostní směrnice, ale (v případě posuzovaného typu hry) právě i umístění konkrétních interaktivních videoloterních terminálů v přesně specifikovaném počtu na přesně uvedených konkrétních adresách. I umístění a počet jednotlivých terminálů tak musí být v povolení Ministerstva financí vymezeny a musí mu tedy podléhat.

[37] To ostatně našlo svůj výraz i v rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 8. 1. 2010, č. j. 34/102591/2009, založeném ve správním spise, která se týkalo stěžovatele. Zde bylo umístění videoloterních terminálů konkrétních typů a identifikačních čísel povoleno na adresách specifikovaných v bodě 2. tohoto rozhodnutí.

[38] Povolení *jiné hry*, kam spadají i nynějším stěžovatelem provozovaná zařízení, je tedy nutné vnímat jako nedílný celek, jehož integrální součástí jsou podmínky jejího provozování. Pokud se tedy provozovatel rozhodne tato koncová zařízení například přesunout do jiných provozoven či rozšířit jejich počet, přistoupí Ministerstvo financí k *doplnění* původně vydaného povolení ve smyslu úpravy jeho podmínek. (V případě stěžovatele je ze spisu patrné, že rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 21. 5. 2010, č. j. 34/26307/2010, bylo doplněno rozhodnutí ze dne 8. 1. 2010, č. j. 34/102591/2009, o nové terminály.) Zda výrok takového povolení zní „*povoluje*“ nebo „*schvaluje*“ (popř. zda tento výrok zní nějak jinak), není podle názoru zdejšího soudu podstatné, neboť je třeba vycházet z materiální podstaty takového rozhodnutí, a tou je změna (eventuelně doplnění) již vydaného rozhodnutí na podkladě změny podstatných okolností u žadatele o povolení k provozování loterie nebo jiné hry.

[39] Z důvodů uvedených v bodech [36] a [38], které vychází z rozsudku ze dne 13. 9. 2013, č. j. 5 Afs 32/2013 - 24, Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že videoloterní terminály, jakožto koncová zařízení centrálního loterijního systému, podléhají povolení Ministerstva financí podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, a proto spadají pod pojem *jiná technická herní zařízení povolena Ministerstvem financí*. I z tohoto hlediska je proto namísto závěr, že podléhají místnímu poplatku podle § 10a zákona o místních poplatcích.



[40] Nelze se ztotožnit ani s dílčími závěry stěžovatele učiněnými na podkladu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Ústavní soud se v citovaném nálezu zabýval výkladem zákona o loteriích, konkrétně potom otázkou, kdo je příslušným k povolování umístění interaktivních videoloterních terminálů. Ústavní soud sice v nálezu konstatoval, že „charakter ILV [interaktivních videoloterních systémů; pozn. zdejšího soudu] *neumožňuje jejich podřazení pod úzkou definici výherního hracího přístroje podle § 17 odst. 1 loterijního zákona, neboť videoloterijní terminály jakožto koncové herní stanice, které jsou součástí širšího a složitějšího systému, jehož jádro je umístěno centrálně, postrádají vlastnost kompaktnosti, kterou vyžaduje definice obsažená v § 17 odst. 1 loterijního zákona.*“ Tuto část nálezu, která vychází z technických vlastností videoloterních terminálů, setrvale stěžovatel zdůrazňuje. Krajský soud i zdejší soud však vycházejí z toho, že technické vlastnosti nemohou být v případě jiných technických herních zařízení povolených ministerstvem určující. Navíc u těchto jiných technických zařízení je třeba dle názoru zdejšího soudu vyjádřeného v rozsudku č. j. 2 Afs 37/2013 - 26 naplnit znaky výherního hracího přístroje ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o loteriích jen do určité míry, tj. volněji (pokud by tomu tak nebylo, setřel by se v § 10a zákona o místních poplatcích rozdíl mezi provozovaným výherním hracím přístrojem a jiným technickým herním zařízením povoleným Ministerstvem financí). Tato část nálezu tak nevyvrací argumentaci, kterou zastává jak krajský soud či Nejvyšší správní soud.

[41] V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 Ústavní soud též uvedl: „*Avšak nic nebrání tomu, aby byly podřazeny pod širší definici podle § 2 písm. e) loterijního zákona, neboť nepochybně se jedná o zařízení výherním hracím přístrojem podobná a sloužící témuž účelu.*“ Je tedy zřejmé, že i Ústavní soud přes jisté technické odlišnosti videoloterních terminálů od výherních hracích přístrojů v jejich užším vymezení dle § 17 odst. 1 zákona o loteriích dospívá k závěru o značné shodě vnějších projevů těchto zařízení vůči uživateli (hráči). Tato značná shoda je přitom jednou ze součástí argumentace Nejvyššího správního soudu (srov. bod [33] tohoto rozsudku). Dle názoru zdejšího soudu je tak odkaz krajského soudu na posledně citovanou část nálezu Ústavního soudu zcela v pořádku. Je však třeba mít na paměti, že odkaz na označený nálezu může mít jen podpůrnou roli, jelikož podstatou nynějšího případu je výklad pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“ v § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích, což nebylo předmětem daného nálezu.

[42] Vytýkal-li stěžovatel krajskému soudu, že užití výkladové metody vedly k výsledku pro stěžovatele méně příznivému, což není v oblasti veřejného práva přípustné (porušení zásady *in dubio pro libertate*), ani zde mu nelze přisvědčit. Tento princip nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli interpretaci právní normy podanou stěžovatelem měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Krajský soud dospěl principiálně ke stejným závěrům jako Nejvyšší správní soud, přičemž šlo fakticky o nalezení konkrétního významu neurčitého právního pojmu „jiné technické herní zařízení“ užitého v zákoně o místních poplatcích. Aby mohlo dojít ke stěžovatelem tvrzenému pochybení, musel by být výkladu, který zastává Nejvyšší správní soud, postaven rovnocenný konkurenční výklad práva. Stěžovatel položil základ svého výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ na ryze technických vlastnostech hry na interaktivních videoloterních terminálech a odhlížel od smyslu a účelu sporného ustanovení zákona o místních poplatcích. V daném případě se tedy nejedná o souboj dvou rovnocenných výkladů; Nejvyšší správní soud jasně a jednoznačně vyložil, proč výklad zastávaný stěžovatelem postavený na technickém hledisku herního procesu nemůže být rovnocenný, a vysvětlil, z jakého důvodu mají být předmětná herní zařízení zpoplatněna.

[43] Stěžovatel na podporu svého názoru o nutnosti aplikovat zásadu *in dubio libertate* rovněž poukazoval na skutečnost, že stejný pohled na výklad pojmu „jiné technické zařízení“ jako stěžovatel sdílelo rovněž Ministerstvo financí před Ústavním soudem v řízení sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Se stěžovatelem lze souhlasit, že v předmětném řízení před Ústavním soudem Ministerstvo financí skutečně pro účely povolování interaktivních hracích terminálů apelovalo na neoddělitelnost koncového terminálu od na něj navázané centrální jednotky. Jak však bylo uvedeno již výše, Ústavní

soud se v tomto řízení zaobíral výkladem zákona o loteriích v rámci procesu vydávání povolení k provozování herních zařízení, které je zaměřeno na ochranu jiných veřejných zájmů, nežli řízení o zpoplatnění těchto zařízení. Závěry Ústavního soudu vyslovené v citovaném nálezu je proto v odlišných souvislostech zákona o místních poplatcích nutné používat pouze podpůrně.

[44] Za rozhodné pro závěr o existenci více rovnocenných výkladů nelze označit ani poslanecké rozpravy spojené s přijímáním zákonů, ze kterých stěžovatel dovozuje, že pojem „jiné technické herní zařízení“ způsoboval výkladové obtíže. Pro účely výkladu soudu je vždy rozhodné konečné znění příslušné právní normy, se kterým také soud při podání výkladu pracuje. Opakované novelizace a upřesňování terminologie zákona nepřispívají k právní jistotě, avšak v daném případě z nich nelze z výše uvedených důvodů dovodit nezákonnost výše předestřené výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“.

[45] Lze se ztotožnit se stěžovatelem, že zřejmě i s ohledem na rychlý technologický vývoj v oblasti herních zařízení zvolil zákonodárce pro účely zákona o místních poplatcích pojem „jiné technické herní zařízení“, který není terminologicky zcela určitý, nicméně jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 Afs 37/2013, vůle a zájem zákonodárce na zpoplatnění interaktivních videoloterních terminálů jsou zcela zřejmé a nepochybné.

[46] Dalšími námitkami stěžovatele (zpoplatňování povolených, byť fakticky neprovozovaných herních zařízení) polemizujícími se závěry rozsudku druhého senátu sp. zn. 2 Afs 37/2013 se zdejší soud blíže nezabýval, neboť v tomto řízení nebyly předmětem sporu.

#### V. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[48] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 30. července 2014

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu