



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **PLAY & WIN R. D. a. s.**, se sídlem Vrbenská 511/25a, České Budějovice, zastoupena Mgr. Janem Aulickým, advokátem se sídlem Za Tiskárnou 327, Český Krumlov, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2012, čj. KUJCK 26769/2012/OHMS, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 10. 2013, čj. 10 Af 616/2012-43,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Podáním ze dne 19. 12. 2011 žalobkyně zažádala Městský úřad v Prachaticích (dále jen „správní orgán I. stupně“) o povolení k provozování 4 kusů výherních hracích přístrojů v Herně Jahoda v Prachaticích, a to na období 1. 1. 2012 až 30. 6. 2012. Dne 22. 12. 2011 obdržel správní orgán I. stupně od žalobkyně finanční částku, která odpovídala výši správního poplatku za výše zmíněný provoz na výše specifikované období. Správní orgán I. stupně poté dne 28. 12. 2011 vydal v této věci rozhodnutí o povolení provozování výherních hracích přístrojů.

[2] Dne 6. 8. 2012 požádala žalobkyně o vrácení přeplatku na správním poplatku. Tvrdila, že s účinností od 1. 1. 2012 došlo ke změně koncepce zpoplatňování povolování provozu

výherních hracích přístrojů, čímž byl předmětný typ správního poplatku za jeden výherní hrací přístroj snižen z původních 16000 Kč na 5000 Kč. Proto se žalobkyně domnívala, že na správním poplatku přeplatila částku 44000 Kč. Správní orgán I. stupně této žádosti nevyhověl, a to s odkazem na znění přechodných ustanovení zákona č. 458/2011 Sb., jež mj. novelizoval zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích a zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Žalobkyně se odvolala. V záhlaví cit. rozhodnutím ze dne 14. 11. 2012 žalovaný odvolání jako nedůvodné zamítl.

[3] Žalobkyně se následně proti tomuto rozhodnutí bránila žalobou. Krajský soud žalobu zamítl, neboť neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nezákonné a nepřezkoumatelné, jak se domnívala žalobkyně. Krajský soud dovodil, že správní orgány posoudily předmětnou věc správně a v souladu se zákonem. Žalobkyně tedy v řízení, jež bylo před dnem účinnosti novelizovaných ustanovení nejen zahájeno, ale taktéž rozhodnutím o povolení ukončeno, uhradila 64.000 Kč na správních poplatcích v souladu s tehdejší právní úpravou. Vzhledem ke znění přechodných ustanovení zákona č. 458/2011 Sb. bylo dle krajského soudu namísto žádosti o vrácení přeplatku nevyhovět. Krajský soud uzavřel, že po správním orgánu nelze požadovat, aby v rozporu s platnou a účinnou právní normou žádosti žalobkyně vyhověl. Po správním orgánu nelze rovněž požadovat, aby se odklonil od zákona pouze proto, že takový postup je pro žalobkyni příznivější. Rozšiřující výklad zákonného ustanovení, které jednoznačně stanoví postup správních orgánů v přechodných ustanoveních, byl dle krajského soudu z povahy věci vyloučen.

II.

Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. V ní tvrdila nezákonnost soudního rozhodnutí spočívající v nesprávném právním posouzení otázky soudem. Stěžovatelka krajskému soudu vytýká aplikaci intertemporální normy obsažené v čl. LXXVIII zákona č. 458/2011 Sb., neboť tato je prý „nezákonná, porušuje základní práva a princip právní jistoty“. Postupem dle tohoto ustanovení může dojít k situaci, v níž subjekty žádající o povolení provozování výherních hracích přístrojů na shodnou dobu, tj. na období roku 2012, platí správní poplatek v diametrálně rozličných výších jen z toho důvodu, že okamžik podání jejich žádosti, s nímž je spojeno zahájení řízení, fakticky časově dělí jen několik hodin či dokonce minut. To tyto subjekty staví do zcela rozdílného postavení.

[5] Dle cit. úpravy není navíc vůbec rozhodné to kritérium, kdy bylo povolení k provozu výherních hracích přístrojů vydáno. Ten, kdo požádal o povolení před 31. 12. 2011, může dostat rozhodnutí chronologicky až po žadateli, který požádal až po 1. 1. 2012. Rozhodnutí o povolení v jejím případě nabylo právní moci až dne 4. 1. 2012; to však není také nijak zohledněno. Intertemporální ustanovení dle stěžovatelky ignoruje rozhodné skutečnosti, a to na jakou dobu či pro jaké období se povolení vydává. Jako rozhodující kritérium zcela uměle stanovuje okamžik podání žádosti o toto povolení.

[6] Stěžovatelka tvrdí, že dva subjekty, kterým bylo totožné povolení vydáno v ten samý den, jsou zcela nelogicky povinné hradit správní poplatek v rozdílné výši, což zakládá naprostou nerovnost a nerovnováhu v právech. Citované přechodné ustanovení znevýhodňuje zejména podnikatele provozující výherní hrací přístroje již delší dobu, neboť takoví podnikatelé v zájmu zachování kontinuity provozu svého podnikání museli žádat o povolení ještě před koncem kalendářního roku 2011. Jinak by se vystavili riziku,

pokračování

že jejich výherní hrací přístroje by byly na začátku roku 2012 v provozovných umístěné bez povolení. Zvýhodnění byli naopak provozovatelé, kteří zahájili svou činnost až na začátku roku 2012 a provozovatelé, kteří zapomněli žádost o povolení na období dalšího roku podat včas. Rovněž byli zvýhodnění žadatelé, kteří podali svůj návrh (žádost) s vadami, či jej podali k věcně a místně nepříslušnému orgánu, a to protože účinky zahájení řízení v jejich věcech mohly nastat až po 1. 1. 2012. Konstrukce přechodných ustanovení proto dle stěžovatelky zakládá neudržitelnou nespravedlnost, zasahuje do právní jistoty a evidentně narušuje rovnost adresátů právní normy. Zvýhodnění některých provozovatelů výherních hracích přístrojů je nedůvodné a v závislosti na množství povolovaných přístrojů se toto zvýhodnění může pohybovat v řádech desetitísiců či statisíců korun.

[7] Správní soudy by formalistický výklad přechodných ustanovení provedený správními orgány akceptovat neměly. Navíc dojde-li soud k závěru, že ustanovení zákona, jež má být použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, věc předloží Ústavnímu soudu. Buď měl správní soud v této věci přijmout ústavně konformní výklad, nebo řízení přerušit a věc předložit k posouzení Ústavnímu soudu. Dle stěžovatelky zákonodárce pochybil, pokud opomněl rozlišit působení přechodných ustanovení co do pravidel procesních a hmotněprávních. Stěžovatelka akceptuje procesněprávní rovinu přechodných ustanovení, nemůže se však ztotožnit s takovou konstrukcí přechodných ustanovení, jež v hmotněprávní rovině způsobují, že za vydání stejného povolení platí různí provozovatelé nestejnou částku; a to jen z toho důvodu, že v některých případech výpočet této částky závisí jen na náhodě.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření považuje aplikované přechodné ustanovení za standardní a jasné. Správní orgány jej proto byly povinné respektovat. Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom žádné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatelka vznesla mj. obecnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatelka nicméně s touto námitkou nespojila žádné konkrétní tvrzení, kterým by vysvětlila, proč považuje rozsudek za nepřezkoumatelný. Ani Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, proč konstatovat nepřezkoumatelnost z moci úřední (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Rozsudek krajského soudu je jasný, jednoznačně formuluje právní názor, s nímž stěžovatelka ostatně detailně polemizuje.

[12] Stěžovatelka napadá rozlišovací kritérium intertemporální normy v čl. LXXVIII odst. 1 zákona č. 458/2011 Sb. Podle ní žadatelé o povolení na období roku 2012, kteří svou žádost

podali ještě v roce 2011, platí za povolení provozovat jeden výherní hrací přístroj na období nejdéle na 6 měsíců v kalendářním roce správní poplatků ve výši 16000 Kč, kdežto žadatelé, kteří žádost na stejné období podali až v roce 2012, platí jen 5000 Kč. Stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnuje aplikaci cit. ustanovení na její případ, namítá však jeho „formalistické“ použití, respektive jeho protiústavnost či nezákonnost.

[13] Podle položky 21 písm. c) přílohy zákona o správních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, byla výše správního poplatku za vydání povolení k provozování výherního hracího přístroje na nejdéle 6 měsíců v kalendářním roce 16000 Kč. Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákona souvisejícího se zřízením jednoho inkasního místa, ve své padesáté deváté části novelizoval některá ustanovení zákona o správních poplatcích. Změněna byla mj. položka 21 sazebníku, který je přílohou zákona o správních poplatcích. V důsledku této změny došlo ke změně koncepce správních poplatků týkajících se povolování loterií a jiných podobných her. V novele byla rovněž zařazena přechodná ustanovení v čl. LXXVIII. Ten v odst. 1 stanovil, že byla-li *řízení, které je předmětem správního poplatku podle položky 21 písm. a), c), e) nebo f) přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., ve znění účinném před dnem nabytí účinnosti článku VII tohoto zákona, zabývána před dnem nabytí účinnosti článku VII tohoto zákona, postupuje se při stanovení sazby a výpočtu tohoto poplatku podle dosavadních právních předpisů, a to i v případech, kdy se správní poplatek stane splatným ode dne nabytí účinnosti článku VII tohoto zákona.* Článek VII zákona č. 458/2011 Sb. nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012.

[14] Pokud tedy byla řízení o povolení k provozování výherních hracích přístrojů ve smyslu položky 21 písm. c) přílohy zákona o správních poplatcích zahájena před 1. 1. 2012, musela být na základě citovaného přechodného ustanovení vydávaná povolení zpoplatněna podle zákona o správních poplatcích ve znění účinném před dnem 1. 1. 2012. Tento výklad je jednoznačný, o nějakém formalismu tu nelze hovořit. Není na místě ani aplikovat zásadu *In dubio mitius*, neboť žádné pochybnosti o obsahu právní normy nevyvstaly.

[15] Klíčovou otázkou je tedy stěžovatelkou tvrzená protiústavnost intertemporální normy obsažené v čl. LXXVIII odst. 1 zákona č. 458/2011 Sb. Přesně k tomu totiž stěžejní námitky stěžovatelky míří. Jen pro pořádek soud uvádí, že se samozřejmě nezabýval (slovy stěžovatelky) „nezákonností“ tohoto zákonného ustanovení, neboť „nezákonnost“ zákona je pojmově vyloučena.

[16] Dle čl. 95 Ústavy má obecný soud povinnost předložit věc Ústavnímu soudu vždy, dospěje-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.

[17] Stěžovatelka se domnívá, že zákonodárce zakotvil intertemporální pravidla takovým způsobem, že způsobují nestejně působení právní normy na její různé adresáty, čímž je prý narušena jejich právních jistota a založena jejich nerovnost v právech a povinnostech. K tomu nutno především zdůraznit, že aplikace různých právních norem na srovnatelné případy v závislosti na tom, kdy se udála rozhodná právní skutečnost (zde započítání řízení), je přímo podstatou intertemporálních norem. Koncepce nyní posuzované intertemporální normy, podle níž se starý právní režim plně uplatní na žádosti podané před dnem účinnosti nového zákona, je pravidelnou součástí procesních i hmotněprávních norem. Princip vyjádřený v napadeném čl. LXXVIII odst. 1 je ostatně zákonu o správních poplatcích vlastní již od jeho schválení v roce 2004 (viz § 11 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích).

pokračování

[18] Stanovisko stěžovatelky v podstatě zpochybňuje ústavnost valné části intertemporálních norem, které by podle jejího názoru porušovaly princip rovnosti. Takovýto výklad je však absurdní. Ústavní soud mnohokrát odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž zdůrazňoval, že rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy [srov. již nálezy ÚS ze dne 17. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.)]. Zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii subjektů oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má značný prostor k úvaze ohledně rozlišovacího kritéria pro jinak srovnatelné skutkové situace v případech časového střetu nové a staré právní úpravy [srov. z nedávné judikatury zejména nálezy ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), *zdanění elektrárny z fotovoltaických (solárních) elektráren*].

[19] Uvedené platí tím spíše, že posuzování koncepce daňového zatížení a správních poplatků náleží zákonodárci, přičemž do této politiky státu může moc soudní zasáhnout jen na základě striktně vymezených podmínek [viz např. nálezy ÚS ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), *ústavnost daně z převodu nemovitostí*]. Z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) pak plyne pro zákonodárce relativně široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní [srov. nálezy ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), *změna sazeb zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu*]. Soud proto ani nemohl namísto zákonodárce posuzovat rozumnost nastavení intertemporální normy.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že dva různí provozovatelé toho samého počtu výherních hracích přístrojů mohli za povolení k jejich provozu v roce 2012 zaplatit na správním poplatku diametrálně rozdílné částky. Změna v legislativě, jež toto způsobila, však nebyla svévolná. Zákonodárce stanovil legitimní rozlišovací kritérium, tj. moment zahájení řízení o povolení provozování výherních hracích přístrojů. Toto kritérium je neutrální povahy a zjevně nediskriminuje ve vztahu ke konkrétním osobám.

[21] Proto Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru o rozporu čl. LXXVIII odst. 1 zákona č. 458/2011 Sb. s ústavním pořádkem. Neshledal tedy důvod k podání návrhu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR na jeho zrušení, resp. Na vyslovení jeho protiústavnosti.

[22] Stěžovatelka rovněž argumentuje, že intertemporální pravidlo je v rozporu s požadavkem právní jistoty. Zdejší soud k tomu jen stručně uvádí, že právní jistota stěžovatelky nemohla být v tomto případě narušena, neboť interpretované ustanovení je naprosto jednoznačné.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[23] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovaný, jemuž by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. dubna 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu