



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobkyně: **KAGAMA Plus, s. r. o.**, se sídlem Štěpařská 20, Praha, zastoupené JUDr. Markem Görgešem, advokátem se sídlem Žižkova 52, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Vlčkem, advokátem se sídlem Na Roudné 18, Plzeň, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 7. 2013, č. j. EK/4665/13, a ze dne 19. 7. 2013, č. j. EK/4557/13, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2015, č. j. 57 Af 40/2013 – 35,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **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 :

Rozhodnutím Obecního úřadu v Leskově ze dne 11. 6. 2012 byla zamítnuta žádost žalobkyně (dále „stěžovatelka“) o vrácení správního poplatku 60.000 Kč za povolení dvou výherních přístrojů. Obecní úřad Chlumčany rozhodnutím ze dne 15. 5. 2012, č. j. 344/2012, nevyhověl ani obdobné žádosti o vrácení správního poplatku 90.000 Kč za tři hrací přístroje. K podaným odvoláním stěžovatelky byla obě prvoinstanční rozhodnutí změněna rozhodnutími žalovaného ze dne 22. 7. 2013, č. j. EK/4665/13 a ze dne 19. 7. 2013, č. j. EK/4577/13, v nichž byl precizován výrok prvoinstančních správních orgánů, avšak ve výsledku bylo potvrzeno, že se dané správní poplatky nevrací.

Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka správními žalobami, v nichž namítla nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí a dále argumentovala ve prospěch vrácení správního poplatku. Uvedla, že výběr správního poplatku za povolení výherních přístrojů zakládá nerovnost mezi subjekty, které o povolení žádaly a poplatek zaplatily před 1. 1. 2012 a těmi, kteří tak učinili až poté. Před tímto datem totiž poplatek činil 30.000 Kč za přístroj, avšak od 1. 1. 2012 došlo změnou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (dále „zákon o správních poplatcích“)

ke snížení poplatku na 5.000 Kč. Subjekt, který zaplatil za povolení až po této změně, je tudíž ve výhodnější pozici. Dle stěžovatelky navíc došlo i k porušení jejího práva na podnikání zakotveného v čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Upozornila, že novelou zákona o správních poplatcích zákonem č. 458/2011 Sb. sice došlo ke snížení správního poplatku za povolení výherních hracích přístrojů, ale zároveň vznikla povinnost platit z těchto přístrojů zvýšené odvody podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále „zákon o loteriích“), čímž bylo snížení poplatku kompenzováno. Vzhledem k tomu, že zaplatila vyšší správní poplatek a vztahují se na ní i vyšší odvody, měl by jí být správní poplatek vrácen.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni

Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) usnesením ze dne 1. 10. 2013, č. j. 57 Af 39/2013 – 15, spojil řízení o obou správních žalobách pod sp. zn. 57 Af 40/2013. Rozsudkem ze dne 30. 1. 2015, č. j. 57 Af 40/2013 – 35, byly následně obě žaloby podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zamítnuty.

Vzhledem k tomu, že skutkové okolnosti byly nesporné, zaměřil se krajský soud na výklad přechodného ustanovení obsaženého v čl. LXXVIII odst. 1 zákona č. 458/2011 Sb. V něm jsou totiž stanovena pravidla pro určení výše předmětného poplatku po novelizaci zákona o správních poplatcích. Krajský soud z textu zákona zjistil, že řízení o povolení k provozování výherních hracích přístrojů zahájená před 1. 1. 2012 musela být zpoplatněna podle zákona o správních poplatcích ve znění účinném do 1. 1. 2012, a správní poplatek byl tudíž vybrán správně.

K namítané nerovnosti mezi subjekty, které o povolení žádaly před 1. 1. 2012 a po tomto datu, krajský soud odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 1 Afs 98/2013 – 41, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že princip rovnosti nebyl aplikací příslušných přechodných ustanovení porušen. Argumentaci krajský soud podpořil i východisky, které vyplývají z judikatury Ústavního soudu. Konstatoval také, že posuzování koncepce daňového zatížení a správních poplatků náleží zákonodárci, přičemž do této politiky státu může soudní moc zasahovat jen za velmi přísně vymezených podmínek. Přestože krajský soud souhlasil, že výsledkem aplikace sporného přechodného ustanovení může dojít k zaplacení výrazně rozdílného správního poplatku za stejný typ řízení, neshledal, že by se jednalo o pravidlo diskriminační. Zákonodárce totiž stanovil v příslušné normě jasné a neutrální rozlišovací kritérium (moment zahájení řízení), které nemá diskriminační potenciál.

Následně se krajský soud věnoval námitce, že postupem správních orgánů bylo zasaženo do práva stěžovatele na podnikání. Zjistil ovšem, že uvedená námitka souvisí s odvody dle zákona o loteriích, přičemž otázka odvodů se míjí s předmětem tohoto řízení. Z tohoto důvodu se jí blíže nezabýval. Případný zásah do práva na podnikání navíc shledán nebyl, neboť za dané situace není majetková zátěž stěžovatele natolik intenzivní, aby to ovlivnilo jeho právo podnikat garantované v čl. 26 Listiny.

Závěrem krajský soud konstatoval, že napadená správní rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností ani nesrozumitelností a správní žaloby zamítl.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 5. 3. 2015 napadá stěžovatelka rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Má za to, že se krajský soud nesprávně vypořádal s námitkou nerovnosti subjektů, jejichž

podnikání spočívá v provozování výherních a hracích přístrojů a chybně posoudil zásah do práva na podnikání. V souladu se správní žalobou uvádí, že novelou zákona o loteriích došlo k navýšení odvodů z výtěžků plynoucích z provozování výherních přístrojů, což bylo na druhé straně kompenzováno snížením správního poplatku za povolení k jejich provozování. Subjekt provozující výherní přístroje a platící vyšší odvody by tudíž neměl mít povinnost platit i vyšší poplatek za povolení.

Stěžovatelka se domnívá, že přechodná ustanovení zakotvená v čl. LXXVIII zákona č. 458/2011 Sb., řeší situaci odlišnou od jiných úkonů, na které standardně přechodná ustanovení dopadají. Povolení k provozování výherních přístrojů je totiž vydáváno na období jednoho kalendářního roku a rovnost mezi příslušnými subjekty tak může zajistit jen takové pravidlo, dle něhož bude poplatek za vydání povolení stejný pro všechny v daném roce žádající. Shora zmiňovanou odlišnost přitom stěžovatelka spatřuje v tom, že většina ostatních zpoplatněných správních aktů nemá buď vůbec žádné časové omezení, nebo se jedná o omezení v řádu několika let, a klasická intertemporální pravidla se tak nejeví zásadně nespravedlivá.

Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem, že se krajský soud nemohl blíže zabývat souvislostmi s odvodem z loterií. Má za to, že takový přístup neodpovídá žalobní argumentaci, ve které žádný přezkum tohoto odvodu nepožadovala. Uvádí také, že závěr soudu o případném likvidačním účinku daných ustanovení nemůže nahradit posouzení, zda jimi mohlo být do ústavních práv zasazeno. Opětovně tak namítá zásah do práva na podnikání.

Vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatelky

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 27. 4. 2015. S názorem krajského soudu souhlasí a odkazuje i na příslušnou judikaturu zdejšího soudu. Konstatuje, že stěžovatelka se pouze snaží prosadit svůj chybný právní názor.

Stěžovatelka podala k vyjádření repliku, v níž setrvala na kasačních námitkách a poznamenala, že je žalovaný zastoupen advokátem nedůvodně. Navrhuje proto, aby žalovanému nebyla případná náhrada nákladů řízení přiznána.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelka mimo jiné namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost by měla být způsobena tím, že nebyl dostatečně reflektován ústavněprávní rozměr věci, konkrétně zásah do práva podnikat vyplývajícího z čl. 26 Listiny.

Nejvyšší správní soud ovšem takto vymezenou vadu nezjistil. Krajský soud rozsudek dostatečně odůvodnil, vypořádal všechny žalobní námitky stěžovatelky, poukázal na relevantní judikaturu, správně aplikoval v ní přijaté závěry a vyslovené právní názory jsou rovněž

srozumitelné. Nelze navíc opomenout významný judikaturní závěr, že „*nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí*“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85, všechna rozhodnutí tohoto soudu dostupná na www.nssoud.cz). Z hlediska objektivního je ovšem zřejmé, že nyní posuzovaný rozsudek krajského soudu nároky přezkoumatelnosti splňuje. Krajský soud správně poznamenal, že předmětem řízení není výše a oprávněnost odvodu z loterií, a není tudíž nutné blíže se jím zabývat. V souladu s judikaturou Ústavního soudu vyšel krajský soud z předpokladu, že zákonodárce může v oblasti správních poplatků, obdobně jako v oblasti daňové, činit i neracionální kroky, přičemž zásahu soudní moci je zapotřebí až tehdy, dojde-li k omezení některého ze základních práv v intenzitě tzv. rdousícího efektu, anebo dojde-li k porušení principu rovnosti v jeho akcesorické nebo neakcesorické podobě (přiměřeně srovnej plenární nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, dostupný na www.nalus.cz). Porušení akcesorické rovnosti, tedy rovnosti odvozené od jiného základního práva (čl. 3 odst. 1 Listiny), ani rovnosti neakcesorické (čl. 1 Listiny), však krajský soud neshledal a podrobně také odůvodnil, proč k takovému závěru dospěl. Zjištěn nebyl ani rdousící efekt namítaných zákonných změn (ostatně stěžovatelka jej ani netvrdila), a proto mohl krajský soud konstatovat, že Listinou garantovaná práva nebyla dotčena. Uvedené závěry jsou logické a plně přezkoumatelné. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak nemohl být dán.

Následně se zdejší soud zabýval otázkou, zda mohla intertemporální norma specifikovaná v čl. LXXVIII zákona č. 458/2011 Sb. založit nerovnost mezi subjekty podnikajícími v oblasti výherních přístrojů. Na tomto místě je třeba připomenout, že v podstatě totožný případ již Nejvyšší správní soud řešil ve věci vedené pod sp. zn. 1 Afs 98/2013. Také tehdy byla uplatněna argumentace související s namítanou nerovností mezi subjekty, které podnikají na poli výherních přístrojů a žádost o povolení k jejich provozování podaly buď před, anebo po novelizaci zákona o správních poplatcích. Nejvyšší správní soud předesílá, že při opětovném posouzení stejné právní otázky neshledal důvod, proč by se měl od vlastních, dříve vyslovených, názorů v nyní posuzovaném případě odchýlit, a proto plně odkazuje na relevantní pasáže rozsudku ze dne 3. 4. 2014, č. j. 1 Afs 98/2013 – 41. Vhodné je rovněž upozornit, že uvedený rozsudek byl podroben přezkumu před Ústavním soudem, který jeho protiústavnost neshledal (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2015, sp. zn. I. ÚS 2000/14). V další části tak postačí shrnout základní myšlenky, které k zamítnutí kasační stížnosti vedly.

Zákonodárce stanovil pro rozdílnou sazbu správního poplatku legitimní rozlišovací kritérium, tj. moment zahájení řízení o povolení provozování výherních hracích přístrojů. Toto kritérium je neutrální povahy a zjevně nemá diskriminační charakter ve vztahu ke konkrétním osobám. Přestože jeho aplikováním může dojít k situaci, kdy dva různí provozovatelé stejného počtu výherních hracích přístrojů mohli za povolení k jejich provozu v roce 2012 zaplatit na správním poplatku značně rozdílné částky, neznamená to bez dalšího porušení rovnosti z hlediska ústavních zásad. Právní řád je totiž založen na relativním konceptu rovnosti, dle něhož je přípustný odlišný postup vůči různým subjektům, jestliže se tak děje dle kritérií racionálních a objektivních [viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/2000 ze dne 20. 2. 2001 (N 31/21 SbNU 273; 127/2001 Sb.), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52]. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že rozlišovací kritérium (den zahájení řízení o povolení k provozu výherních hracích přístrojů) pro aplikaci staré a nové právní úpravy bylo zvoleno racionálním a objektivním způsobem, stejně vůči všem subjektům za stejných okolností, tak, aby správní orgány nemusely revidovat řízení, v nichž již byly správní poplatky vybrány (k uvedené problematice srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 Afs 38/2013 - 61), a zároveň, aby zpoplatnění nově zahájených řízení odpovídalo aktuálnímu znění zákona. To vše

učinil při respektování předpokladu, že posuzování koncepce daňového zatížení a správních poplatků náleží zákonodárci, zatímco moc soudní do této politiky státu může zasáhnout jen na základě restriktivně vymezených podmínek, které v daném případě rozhodně nebyly naplněny.

Shora vyloučeným zásahem do rovnosti subjektů nemůže otrástit ani tvrzení, že odlišnost od obvyklé konstrukce přechodných ustanovení je v daném případě dána tím, že se jedná o zpoplatnění úkonu, jímž je povolováno provozování výherních přístrojů na jeden kalendářní rok. Stěžovatelka k tomu uvádí, že za standardních situací nemají zpoplatněné správní akty časové omezení, popřípadě se jedná o omezení v řádech několika let, přičemž změna jejich zpoplatnění, na rozdíl od posuzované věci, není nespravedlivá. Stěžovatelka však vůbec neuvádí, proč zrovna u aktů vydávaných na jeden kalendářní rok by mělo být výše naznačené chápání rovnosti změněno a Nejvyšší správní soud pochopitelně není v postavení, aby takovou argumentaci za stěžovatelku domýšlel. Lze jen zopakovat, že bylo výhradně na zákonodárci, aby určil parametry přechodných ustanovení a rozhodl se, jakým způsobem budou nově zahájená řízení zpoplatněna.

S ohledem na uvedené tak zbývá konstatovat, že krajský soud posoudil i otázku nerovnosti správně a současně vycházel z relevantní judikatury. Žádná z kasačních námitek tudíž obstát nemohla a zdejší soud proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, který byl navíc zastoupen advokátem, avšak Nejvyšší správní soud žalovanému náhradu nákladů řízení vůči stěžovatelce nepřiznal. Důvody tohoto postupu v podstatě kopírují závěry vyslovené již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007 č. j. 6 As 40/2006 - 87, publikovaném pod č. 1260/2007 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí předně Nejvyšší správní soud připomenul dosavadní judikaturu správních soudů, podpořenou závěry Ústavního soudu, že v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá právně zastoupit. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí před soudem je totiž integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je správní orgán dostatečně vybaven.

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

V Brně dne 4. listopadu 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu