

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Sžfk/48/2020
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1011200732
Dátum vydania rozhodnutia: 25. 04. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Katarína Benczová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:1011200732.3

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej (sudkyňa spravodajkyňa) a zo sudcov JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. a JUDr. Michala Dzurdzika, PhD. v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): JUDr. Mária Veterníková, správca konkurznej podstaty úpadcu A.M.AXON, spol. s r.o. v konkurze, Kopčianska 16, Bratislava, IČO: 31 327 184, so sídlom Bazová 8, 821 08 Bratislava, zast.: JUDr. Peter Arendacký, Železničiarska 13, 811 04 Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, so sídlom Štefanovičova 5, 817 82 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF/009762/2011-62 zo dňa 4. februára 2011, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 3S/73/2011-326 zo dňa 26. novembra 2019, v spojení s opravným uznesením č. k. 3S/73/2011 zo dňa 9. júna 2020, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietá .
- II. Žalovanému sa nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva .

odôvodnenie:

I. Priebeh administratívneho konania

1. Ministerstvo financií Slovenskej republiky rozhodnutím č. MF/025268/2010-622 zo dňa 12. novembra 2010 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) podľa 36 ods. 2 písm. c) zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o hazardných hrách“) udelilo predchádzajúci písomný súhlas na zrušenie vinkulácie z účtu žalobcu. Zároveň nariadilo, aby žalobca doplnil pôvodnú sumu na 750.000,- EUR. Svoje rozhodnutie odôvodnilo tým, že žalobca listom zo dňa 19. augusta 2010 požiadal o uvoľnenie a vrátenie finančnej zábezpeky bez povinnosti odvieť odvod z prevádzkovania hazardných hier za celý rok 2010. Zákon o hazardných hrách v § 37 ods. 1 písm. l) ukladá prevádzkovateľovi videohier povinnosť odvádzať odvod za každý terminál, a to bez ohľadu na dobu jeho prevádzkovania počas kalendárneho roka. Finančná zábezpeka slúži len na vysporiadanie záväzkov, ktorými sú odvody podľa § 37 ods. 1, sankčný úrok podľa § 54 ods. 2 a výplata výhier hráčov. Žalobca mal platnú individuálnu licenciu na prevádzkovanie videohier a nemal vysporiadané všetky záväzky podľa § 36 ods. 1 zákona o hazardných hrách.

2. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca rozklad, v ktorom popísal skutkový stav veci a poukázal na to, že žiadal o uvoľnenie a vrátenie finančnej zábezpeky s uznaním povinnosti splatiť odvody len za to obdobie roka 2010, kedy videohry prevádzkoval. Následkom nekonania orgánov štátneho dozoru nemohol žalobca od 14. apríla 2010 pokračovať v prevádzkovaní videohier, a teda v dôsledku nesprávneho úradného postupu mu bola zamedzená možnosť vytvárania zisku.

3. Ministerstvo financií Slovenskej republiky rozhodnutím č. MF/009762/2011-62 zo dňa 4. februára 2011 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) zamietlo rozklad žalobcu a prvostupňové rozhodnutie potvrdilo. V rámci odôvodnenia napadnutého rozhodnutia uviedlo, že (I) žiadne ustanovenie zákona o hazardných

hrách neumožňuje urobiť výnimku z § 37, (II) v dobe podania žiadosti o uvoľnenie finančnej zábezpeky mal žalobca platnú individuálnu licenciu, (III) odôvodnenie rozhodnutia vychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci, (IV) ostatné námietky vo vzťahu k výkonu dozoru boli pre danú vec irelevantné, (V) namietaná novela zákona o hazardných hrách (zákon č. 478/2009 Z. z.) sa netýkala § 37 ods. 1 písm. l), (VI) žalobca na základe vlastného rozhodnutia pozastavil prevádzkovanie systému videohier bez toho, aby bol riadne preukázaný nesúlad vo verziách programov softvéru tohto systému, (VII) Technický skúšobný ústav Piešťany, š. p. (ďalej len „TSÚ“) konštatoval zhodnosť používaných a overovaných softvérov hier, (VIII) zákon o hazardných hrách neustanovuje termín ukončenia dozoru a (IX) Slovenská akreditačná služba konštatovala súlad overovania terminálov vykonaného TSÚ s akreditovanými certifikačnými postupmi.

II. Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

4. Žalobca sa žalobou podanou na Krajskom súde v Bratislave (ďalej len „správny súd“) domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vrátenia veci na ďalšie konanie.

5. Žalobca namietal, že žiadal o uvoľnenie a vrátenie zábezpeky s uznaním povinnosti platiť odvody len za to obdobie roka 2010, kedy videohry prevádzkoval. Obdobne ako v rozklade popísal skutkový stav, pričom akcentoval opatrnosť svojho postupu, v rámci ktorého nechcel porušiť zákon o hazardných hrách. Ďalej poukázal na to, že následkom nekonania orgánov štátneho dozoru nemohol pokračovať v prevádzkovaní videohier. Žalovaný neprihliadol na špecifické skutkové okolnosti žiadosti žalobcu a na novú právnu situáciu, ktorú nepozná ani zákon o hazardných hrách. Rovnako tiež namietal porušenie povinnosti pri dohľade nad zákonnosťou prevádzkovania hazardných hier a na to, že na výkon dozoru sa primerane použijú ustanovenia Správneho poriadku.

6. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe v podstatnom zotrval na argumentácií uvedenej v napadnutom rozhodnutí.

7. Správny súd rozsudkom č. k. 3S 73/2011-146 zo dňa 18. septembra 2012 žalobu zamietol. V rámci odôvodnenia svojho rozhodnutia konštatoval, že žalovaný vydal rozhodnutie na základe spoľahlivo zisteného skutkového stavu.

8. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“) uznesením sp. zn. 7Sžf/31/2013 zo dňa 28. mája 2015 zrušil rozsudok správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. NS SR mal za to, že správny súd sa v odôvodnení napadnutého rozsudku náležite nezaoberal žalobnými námietkami a nereagoval na skutkovú a právnu argumentáciu žalobcu.

9. Správny súd po vrátení veci rozsudkom č. k. 3S/73/2011-224 zo dňa 27. októbra 2015 správnu žalobu zamietol. Vo vzťahu k jednotlivým námietkam uviedol, že mu neprináleží skúmať postup Daňového úradu Bratislava po tom, čo mu žalobca oznámil pozastavenie prevádzkovania videohier. K námietke, že novela zákona č. 478/2009 Z. z. je s najväčšou pravdepodobnosťou protiústavná súd uviedol, že nie je jeho úlohou posudzovať ústavnosť zákona. Prevádzkovatelia videohier boli o zmene zákona informovaní a bolo na ich voľbe, či aj po zmene zákona budú videohry prevádzkovať. Za nesporné považoval fakt, že žalobca mal platnú licenciu a žalovaný postupoval v súlade so zákonom o hazardných hrách. Zároveň žalobca na základe vlastného rozhodnutia pozastavil prevádzkovanie videohier. Správny súd uzavrel, že na výkon dozoru podľa § 11 až § 15 zákona o hazardných hrách sa nevzťahuje Správny poriadok.

10. NS SR uznesením sp. zn. 2Sžf/77/2016 zo dňa 31. júla 2019 rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Mal za to, že správny súd v podstate len všeobecne a v zhode so žalovaným skonštatoval, že napadnuté rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonom. V odôvodnení rozhodnutia správneho súdu nelogicky absentovalo vysporiadanie sa so základnou námietkou žalobcu (uvedenou v rozklade, žalobe aj odvolaní proti rozsudku), ktorou sa opakovane dožadoval vyhodnotenia svojho tvrdenia, že k pozastaveniu prevádzkovania videohier došlo z obavy z možnosti porušenia zákona (§ 35 ZoHH), ktorého preverenia sa domáhal cestou oznámenia príslušným orgánom a k pozastaveniu prevádzky a neskôr aj k žiadosti o odňatie licencie došlo z dôvodu, že príslušné orgány boli nečinné, resp. priebeh a výsledky vykonaného štátneho dozoru boli nedostatočné. V tejto súvislosti poukazoval (str. 6 a nasl. žaloby) na priebeh a výsledky technickej kontroly vykonanej Daňovým úradom Bratislava V až 6. mája 2010, t. j. tri týždne po pozastavení prevádzky, pričom je sporné uskutočnenie avizovanej kontroly centrálnej procesorovej stanice / servera, ako aj zákonnosť a úplnosť výsledkov vykonaného dohľadu. NS SR zdôraznil, že nie je možné, aby sa správny súd odmietol zaoberať námietkami ohľadom priebehu a výsledkov vykonaného dozoru s odkazom na to, že sa jedná o osobitné konania, ak preukázateľne predstavovali jeden z rozhodujúcich podkladov pre vydanie rozhodnutia žalovaného.

11. Správny súd rozsudkom č. k. 3S/73/2011-326 zo dňa 26. novembra 2019 správnu žalobu zamietol. Opätovne uviedol, že zodpovednosť za postup Daňového úradu Bratislava si môže žalobca uplatniť podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Žalobca podľa súdu nepreukázal, že pozastavenie prevádzkovania

videohier mu bolo zo strany TSÚ odobrené. Z listu od TSÚ je zrejmé, že žalobca napriek tomu, že nemal istotu, že ide o neschválenú verziu videohier sám dobrovoľne pozastavil prevádzkovanie týchto hier. Z dokladov Daňového úradu Bratislava je tiež zrejmé, že žalobca nemal vysporiadané všetky záväzky. K ústavne konformnému výkladu § 37 ods. 1 písm. l) správny súd uviedol, že k uvedenej povinnosti nebola v priebehu medzirezortného pripomienkového konania vznesená námietka.

III. Kasačná sťažnosť

12. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca - sťažovateľ kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a i) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „SSP“) a navrhol, aby kasačný súd zmenil rozsudok správneho súdu a žalobe v celom rozsahu vyhovel alebo, aby rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň požadoval priznanie náhrady trov konania.

13. Sťažovateľ mal za to, že správny súd, napriek právne záväznému názoru kasačného súdu, nedal odpoveď na otázku, či k pozastaveniu prevádzkovania videohier došlo z obavy možnosti porušenia zákona (§ 35 ZoHH), ktorého preverenia sa domáhal cestou oznámenia príslušným orgánom a či k pozastaveniu prevádzky a neskôr aj žiadosti o odňatie licencie došlo z dôvodu, že príslušné orgány boli nečinné, resp. priebeh a výsledky vykonaného štátneho dozoru boli nedostatočné. Absencia uvedených dôvodov zakladá nepreskúmateľnosť rozsudku. Rovnako je odôvodnenie rozhodnutia kratšie, ako predchádzajúce odôvodnenie súdu, pričom v rozhodnutí chýbajú aj myšlienkové úvahy súdu a jeho závery sú nepresvedčivé.

14. Vo vzťahu k poukazu správneho súdu na medzirezortné konanie ide o irelevantnú argumentáciu. Sťažovateľ nikdy nenamietal súladnosť § 37 ods. 1 písm. l) zákona o hazardných hrách s Ústavou SR, ale jeho protiústavný výklad zo strany súdu. Správny súd sa opätovne odmietol zaoberať postupom Daňového úradu Bratislava V, a to s rovnakým odôvodnením, ako v predchádzajúcom zrušenom rozsudku, a to napriek právne záväznému názoru NS SR, čím zaťažil svoje rozhodnutie vadou podľa § 440 ods. 1 písm. i) SSP. Správny súd neposúdil skutkový stav a vykonané dôkazy v celosti a nevysporiadal sa s argumentáciou sťažovateľa, čím porušil jeho právo na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP).

15. Sťažovateľ síce prerušil prevádzkovanie hracích systémov z vlastného rozhodnutia, avšak iba z toho dôvodu, že k tomu bol povinný v zmysle právnych predpisov. Nešlo teda o svojvoľné rozhodnutie, teda rozhodnutie ponechané výlučne na jeho úvahu a vôľu, ale išlo o plnenie zákonom stanovenej povinnosti, a to jednak povinnosti ustanovenej v § 35 ods. 1 zákona o hazardných hrách, ako aj všeobecnej prevenčnej povinnosti v zmysle § 415 Obchodného zákonníka.

16. Nakoľko správny súd svoje právne závery riadne nezdôvodnil, sťažovateľ zopakoval, že § 35 ods. 1 zákona o hazardných hrách umožňuje prevádzkovateľovi prevádzkovať iba také terminály videohier, na ktorých je nainštalovaná schválená verzia softvéru. Zákon o hazardných hrách a ani žiadny iný právny predpis neposkytuje prevádzkovateľovi prechodné obdobie na prevádzkovanie terminálu videohier od momentu nainštalovania neschválenej verzie do rozhodnutia príslušného orgánu o nezákonnosti prevádzkovania takéhoto terminálu videohier. Zo stanoviska TSÚ Piešťany zo dňa 10. mája 2010, ktoré opisuje priebeh kontroly vyplýva, že skutočná kontrola obsahu zdrojového kódu nainštalovaných softvérov bola vykonaná iba na 4 termináloch videohier, pričom však vždy išlo o verziu s rovnakým typovým označením (t. j. bez znaku # či bez bodky za „V“), aké mali schválené verzie. TSÚ teda v skutočnosti nikdy nepreskúmal sporné verzie (s odlišným typovým označením ako mali schválené verzie) a teda možno konštatovať, že samotná kontrola zo strany Daňového úradu Bratislava V nebola do dnešného dňa riadne vykonaná, keďže vôbec nekontrolovala to, čo kontrolovať mala.

17. Sťažovateľ ďalej uviedol, že dodávateľom softvéru boli na termináli videohier nainštalované také verzie softvéru, ktoré neboli schválené príslušným orgánom, ich prevádzkovanie bolo teda nezákonné. V žiadnom prípade nešlo o svojvoľné a dobrovoľné rozhodnutie úpadcu, teda rozhodnutie ponechané výlučne na jeho úvahu a vôľu, ale išlo o plnenie zákonom stanovenej povinnosti. Žalovaný postupoval nesprávne, keď vychádzal z informácií Daňového úradu Bratislava V o výške záväzkov sťažovateľa. Predovšetkým samotný postup správneho orgánu nemôže byť pre iný správny orgán záväzný, keďže záväzným môže byť iba rozhodnutie. Ak by mali byť informácie Daňového úradu Bratislava V pre žalovaného záväzné, rozhodovanie o výške odvodovej povinnosti podľa zákona o hazardných hrách, by nemohlo byť v kompetencii žalovaného, keďže sa opiera výlučne o výmery DÚ.

18. Podľa § 10 ods. 2 písm. a) a c) zákona o hazardných hrách je žalovaný nadradeným orgánom pri kontrole nad dodržiavaním tohto zákona a iných všeobecne záväzných predpisov voči Daňovému riaditeľstvu a daňovým úradom. Daňové úrady sú výlučne vykonávacími orgánmi odvodov do štátneho rozpočtu. Rozhodovacia právomoc žalovaného v tomto ohľade vyplýva najmä z § 36 ods. 2 zákona o hazardných hrách. Meritórne rozhodnutie o použití finančnej zábezpeky, s ohľadom na vysporiadanie

záväzkov z odvodov, a teda aj ich výšku, prislúcha žalovanému. Vzhľadom na uvedené mal žalovaný pri svojom rozhodovaní zobrať do úvahy aj skutkové okolnosti namietané v žiadosti, t. j. nesprávny úradný postup, najmä s ohľadom, na ústavnoprávny a medzinárodnoprávny rozmer žiadosti sťažovateľa a skutočnosť, že zákon o hazardných hrách neupravuje postup, ktorý vznikol v jeho prípade. S uvedenou povinnosťou žalovaného sa správny súd vôbec nevysporiadal.

19. Sťažovateľ opätovne poukázal na zákon č. 478/2009 Z. z., ktorým sa zmenil spôsob vymeriavania odvodov. Ustanovenie § 37 ods. 1 písm. l) zákona o hazardných hrách síce ukladá povinnosť paušálnej úhrady za terminál videohier bez ohľadu na dĺžku jeho prevádzkovania, avšak odseky 8 a 9 sú špeciálnymi ustanoveniami tým, že bližšie špecifikujú spôsob uhrádzania odvodov. Zákonodarca teda bližšie špecifikoval všeobecné ustanovenie § 37 odsek 1 písm. 1), ktoré ukladá povinnosť odvodu za celý rok a to tak, že v prípade odvodov do rozpočtov obcí sa platí len pomerne za časť roka kedy bol terminál prevádzkovaný v danej obci. Zákon o hazardných hrách však nešpecifikuje prípad, kedy došlo k pozastaveniu z objektívnych príčin, a nie pochybením prevádzkovateľa a z dôvodu, ak prevádzkovateľ pozastavil prevádzkovanie z dôvodu zabezpečenia súladu videohier so zákonom. Zákon tiež neupravuje postup pre prípad, kedy išlo o fakticky nútené pozastavenie spôsobené nesprávnym úradným postupom, resp. neupravuje ani výšku odvodov, ak by išlo o nútené ukončenie prevádzky nie vlastným pochybením a/alebo z dôvodu nesprávneho úradného postupu. Rozhodnutia žalovaného, založené na prísne rigidnej aplikácii § 37 ods. 1 písm. 1) zákona o hazardných hrách, bez ohľadu na skutkové posúdenie predmetného vzťahu, sú v rozpore s účelom tohto zákona a sú vo viacerých ohľadoch protiústavné. V tomto smere poukázal sťažovateľ na ústavnú ochranu pred vyvlastnením a viaceré rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, pričom akcentoval skutočnosť, že nekonaním zo strany štátneho dozoru mu bolo obmedzené základné právo na pokojné užívanie majetku.

20. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil so záverom správneho súdu a žiadal, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu ako vecne správny potvrdil.

IV. Posúdenie kasačného súdu

21. Dňa 1. januára 2021 nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorou bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). K 1. augustu 2021 prevzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „kasačný súd“) kasačnú agendu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“ alebo „NS SR“) v správnom súdnictve, vrátane prerokúvanej veci (čl. 154g ods. 4, 5 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 1 a 2 a § 8a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 bola prerokúvaná vec pridelená náhodným výberom na rozhodnutie senátu 3 S a bola v kasačnom konaní vedená pod pôvodnou spisovou značkou.

22. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je nedôvodná.

23. Kasačný súd napriek tomu, že rozhodnutie správneho súdu nebolo vyčerpávajúcim spôsobom odôvodnené a vzhľadom k tomu, že spor v danej veci trvá už vyše trinásť rokov a vrátenie veci by nevedlo k inému výsledku, nepristúpil opätovne k zrušeniu a vráteniu veci správneho súdu, ale prípad vecne posúdil.

(I) Všeobecné východiská

24. Podľa § 37 ods. 1 písm. l) zákona o hazardných hrách (v pôvodnom znení) prevádzkovateľ hazardnej hry je povinný odvádzať odvod, ktorého výška je pri videohrách za každý terminál bez ohľadu na dobu jeho prevádzkovania počas kalendárneho roka 3 200 eur za kalendárny rok do štátneho rozpočtu a za každý terminál 800 eur za kalendárny rok do rozpočtu obce, v ktorej sa nachádza terminál.

25. Všeobecná časť Dôvodovej správy k zákonu o hazardných hrách (zákon č. 171/2005 Z. z.) uvádzala: „V oblasti hazardných hier existujú dostatočne silné dôvody verejného záujmu (ochrana spotrebiteľa, prevencia kriminality, ochrana verejnej morálky, obmedzovanie dopytu po hazardných hrách, financovanie verejnoprospešných činností, atď.), ktoré odôvodňujú, aby z hľadiska organizovania hier, výšky stávk a rozdeľovania zisku, ktorý prinášajú, mali členské štáty Európskej únie dostatok nezávislých právomocí na svojom území k stanoveniu požiadaviek na ochranu hazardných hráčov a spoločenského poriadku...Regulácia hazardných hier, ochrana občanov a verejnej morálky pred nepriaznivými účinkami stávk a hier je súčasťou štátnej politiky na Slovensku, rovnako ako vo všetkých krajinách sveta. Štát realizuje svoju politiku sústavou legislatívnych opatrení, ktorými usmerňuje tento

úsek a sústavou dozorných orgánov, ktorými zabezpečuje dodržiavanie a presadzovanie ustanovených právnych opatrení. Právny a kontrolný systém by mali dopĺňať ďalšie nástroje, ktoré pomáhajú uplatňovať princípy zodpovedného hrania (napr. riadiaca a rozhodovacia funkcia). Trvalé udržiavanie optimálnej úrovne a trvalé zlepšovanie ochrany občanov si vyžaduje trvalé aktivity a podporu zo strany štátu. Politika štátu v oblasti hazardných hier je považovaná za špecifickú formu presadzovania štátnych záujmov.“

26. Vychádzajúc z vyššie uvedeného zámeru zákonodarcu je zrejmé, že účelom zákona o hazardných hrách bolo nastavenie takej regulácie, ktorá nielen chráni verejný záujem vo vzťahu k negatívnym dopadom hazardných hier na rozvoj sociálno-patologických javov v spoločnosti, ale ktorá tiež zabezpečí stabilný zdroj finančných prostriedkov, slúžiacich na podporu aktivít štátu v rôznych oblastiach. Vychádzajúc z tejto premisy zákonodarcu v § 1 ods. 2 zákona o hazardných hrách vymedzil účel zákona, ktorým je vo verejnom záujme vytvoriť podmienky na ochranu verejného poriadku pri prevádzkovaní hazardných hier a zabezpečenie spoločenskej kompenzácie rizík vyplývajúcich z prevádzkovania hazardných hier a účasti na nich. Jedným z nástrojov na zabezpečenie spoločenskej kompenzácie týchto rizík je aj povinnosť prevádzkovateľov odvádzať odvod v zákonom stanovenej výške (§ 37 zákona o hazardných hrách).

27. Osobitná časť Dôvodovej správy k zákonu o hazardných hrách k § 35 až 37 uvádza: „Na základe osobitého významu práv a záujmov chránených prostredníctvom finančnej zábezpeky zákon stanovuje presné podmienky na nakladanie s ňou. V zmysle zákona je zásadne obmedzená možnosť disponovania s finančnou zábezpekou, ako aj presne stanovená jej minimálna výška. Požadovaná minimálna výška finančnej zábezpeky je určená v závislosti od výšky hernej istiny a druhu hazardnej hry.

Prevádzkovateľ hry je povinný odvádzať odvod do štátneho rozpočtu. Výška odvodu je určená v závislosti od výšky hernej istiny a druhu hazardnej hry. Rovnako v závislosti od druhu hry je určená lehota na uskutočnenie odvodu.

Stanovenie úrovne finančnej zábezpeky a odvodov vychádza z rozdielneho charakteru jednotlivých druhov hier. Pri určení jej výšky rozhodujúcim kritériom bolo najmä zabezpečenie primeranej výšky zdrojov na výplatu výhier v prípade vyššej výhernosti, tak aby neboli poškodené nároky hráčov. Osobitosť jednotlivých druhov hier bola východiskom i pri vymedzení výšky odvodov, ktorá sa odráža jednak v stanovení základne pre výpočet ako aj v určení podielu /percenta/, resp. stanovení výšky odvodov absolútne.“

28. Syntézou zámeru zákonodarcu, ktorý vyslovil v Dôvodovej správe k zákonu o hazardných hrách a účelu zákona (uvedeného v § 1 ods. 2 zákona) možno dospieť k jedinému záveru, a síce že oblasť hazardných hier je štátom regulovaná za prísnejších podmienok ako iné oblasti podnikania. Účelom tejto regulácie je zrejmý záujem štátu na ochrane spoločnosti pred negatívnym dopadom na rôzne oblasti života občanov, ale aj zabezpečenie príjmov do štátneho rozpočtu. Z takto vymedzenej právnej úpravy preto logicky plynie záver, že záujem štátu prevyšuje nad záujmami jednotlivcov podnikajúcich v tejto oblasti. Jazykovým výkladom § 37 ods. 1 písm. l) zákona o hazardných hrách je možné dospieť k záveru, že zákonodarcu prísne vymedzil povinnosť odvádzania odvodu (z konkrétneho typu hazardnej hry) bez ohľadu na dobu jeho prevádzkovania, čoho si podnikateľ (prevádzkovateľ) musí byť vedomý keď sa rozhodne v tejto špecifickej oblasti podnikáť. Z povinnosti platiť daný odvod ho nezbavuje ani tá skutočnosť, že v určitom čase počas kalendárneho roka hry neprevádzkoval.

29. Sťažovateľ v správnej žalobe v podstate tvrdil, že sa snažil konať tak, aby neporušil zákon o hazardných hrách a že následkom nekonania orgánov štátneho dozoru nemohol pokračovať v prevádzkovaní videohier. Jeho primárnym argumentom teda bolo, že odvod mal platiť len za obdobie, počas ktorého videohry prevádzkoval. Ako už vyššie kasačný súd uviedol, povinnosť prevádzkovateľa hazardných hier platiť odvod je stanovená za kalendárny rok, a to bez ohľadu na to, či ju sťažovateľ počas niektorých mesiacov prevádzkoval alebo nie. Kasačnému súdu je zrejmé, že sťažovateľ konal v úmysle dodržať všetky zákonné povinnosti tak, aby mu nemohlo byť nič vytknuté. Na druhej strane predmetom tu preskúmvanej veci nie je porušenie podmienok licencie, ale existencia povinnosti odviesť štátu odvod za prevádzkovanie hazardnej hry. Pokiaľ by kasačný súd preskúmaval jednu zo sankcií ustanovených v šiestej časti zákona o hazardných hrách, sťažovateľom formulované žalobné body by museli byť zohľadnené v súlade so skutkovým stavom veci. Avšak v tomto prípade žalobcova argumentácia neobstojí.

30. V tejto súvislosti dáva kasačný súd do pozornosti rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-464/15 Admiral Casinos & Entertainment AG zo dňa 30. júna 2016, v zmysle ktorého: „Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že pri posudzovaní proporcionality reštriktívnej vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti hazardných hier je namieste vychádzať nielen z cieľa tejto právnej úpravy, existujúceho v okamihu jej prijatia, ale aj z účinkov uvedenej právnej úpravy, posúdených následne po jej prijatí.“

31. Rovnako kasačný súd poukazuje na rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-375/17 Stanley International Betting Ltd zo dňa 19. decembra 2018, v zmysle ktorého: „Články 49 a 56 ZFEÚ, ako aj zásady zákazu diskriminácie, transparentnosti a proporcionality sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave a aktom prijatým na jej vykonanie, o aké ide vo veci samej, ktoré v súvislosti s koncesiou na prevádzkovanie služby automatizovanej hry loto a iných číselných hier s pevnými kurzami stanovujú vysokú základnú trhovú hodnotu, avšak pod podmienkou, že táto hodnota je stanovená jasne, presne a jednoznačne a že je objektívne odôvodnená, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.“

32. Vychádzajúc z vyššie citovanej judikatúry Súdneho dvora EÚ je možné uzavrieť, že zákonnú úpravu ustanovenú v § 37 ods. 1 písm. l) zákona o hazardných hrách nie je možné považovať za prekvapivú alebo diskriminačnú. Povinnosť platiť odvod za prevádzkovanie hazardných hier nebola náhle zmenená, a teda sťažovateľ si jej musel byť v plnej miere vedomý. Vyššie citované ustanovenie nemôže byť chápané ani ako diskriminačné, keďže ide o generálnu povinnosť stanovenú pre všetkých prevádzkovateľov hazardných hier a kasačnému súdu nie je známy iný prípad, kedy by žalovaný postupoval inak.

(II) K jednotlivým kasačným námietkam

33. Kasačný súd súhlasí so sťažovateľom, že pre danú vec skutočne nebolo relevantné, či k zákonu o hazardných hrách, resp. k jeho novelám boli vznesené pripomienky v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Uvedený argument správneho súdu (bod 63. odôvodnenia) je len jeho konštatáciou, bez ďalšieho vplyvu na výrok napadnutého rozsudku. K namietanému výkladu § 37 ods. 1 písm. l) zákona o hazardných hrách kasačný súd ďalej uvádza, že žalovaný postupoval správne, keď sa držal jazykového výkladu predmetného ustanovenia. V tomto smere žalovaný poukázal aj na to, že zákon o hazardných hrách nepripúšťa žiadnu výnimku z predmetného ustanovenia, a teda sťažovateľ bol povinný platiť odvod v stanovenej výške za kalendárny rok. Sťažovateľ si musel byť vedomý svojej zákonnej povinnosti, ktorej ho nezbavuje ani to, že v určitom období videohry neprevádzkoval.

34. Sťažovateľ svoju námietku, že prerušil prevádzkovanie automatov z dôvodu, že k tomu bol povinný v zmysle právnych predpisov oprel o § 35 ods. 1 zákona o hazardných hrách, v zmysle ktorého prevádzkovateľ hazardnej hry je povinný počas celej doby platnosti licencie dodržiavať podmienky prevádzkovania hazardných hier ustanovené týmto zákonom, podmienky určené v licencii, ustanovenia bezpečnostného projektu, ustanovenia herného plánu a ostatné povinnosti ustanovené týmto zákonom. Zodpovednosti za porušenie tejto povinnosti sa nemôže zbaviť. Kasačný súd opätovne zdôrazňuje, že sťažovateľ skutočne postupoval v zmysle platných právnych predpisov, avšak to ho nezbavuje zákonnej povinnosti platiť odvod. Ak by šlo o prieskum iného typu rozhodnutia, v ktorom by mu bola napríklad udelená sankcia, na tieto skutkové okolnosti by musel súd prihliadnuť.

35. Pokiaľ ide o jednotlivé verzie videohier, ani táto skutočnosť nezbavuje sťažovateľa jeho povinnosti. TSÚ v závere svojho stanoviska (listom zo dňa 10. mája 2010) konštatoval zhodnosť používaných a overovaných softvérov hier v systéme Kajot GLT a softvérov hier, na ktorých boli vykonané typové skúšky. Zjednodušene povedané, zo strany TSÚ nebolo zistené, že by existovali nezhody medzi schválenou a nainštalovanou verziou videohier. Daňový úrad Bratislava V (ďalej len „Daňový úrad“) preto osvojením si záverov TSÚ nepochybil. Keďže išlo o schválené verzie videohier, sťažovateľ ich bol oprávnený naďalej prevádzkovať. Kasačný súd nesúhlasí ani s tvrdením, že Daňový úrad pochybil, keď mu Stanovisko TSÚ zaslal až po štyroch mesiacoch od ukončenia dozoru (list zo dňa 13. mája 2010). Podľa § 15 zákona o hazardných hrách dozor je ukončený v deň prerokovania správy s dozorovaným subjektom, pričom v danej veci bol dozor ukončený dňa 22. septembra 2010.

36. Kasačný súd sa nestotožňuje ani s námietkou sťažovateľa, ktorá smerovala voči tomu, že postup Daňového úradu nemohol byť pre žalovaného záväzným, keďže záväzným je len rozhodnutie. Kasačný súd mal za preukázané, že vo veci konali príslušné správne orgány. Rovnako nie je pravdou to, že informácie od Daňového úradu nemôžu byť podkladom pre rozhodnutie žalovaného. V zmysle § 10 ods. 4 písm. c) zákona o hazardných hrách daňový úrad vykonáva správu odvodov do štátneho rozpočtu. Z uvedeného je teda zrejmé, že Daňový úrad a žalovaný postupovali v súlade so svojimi zákonnými právomocami. Kasačný súd nesúhlasí ani s tvrdením, že by sa žalovaný v napadnutom rozhodnutí nevysporiadal so všetkými námietkami. Z napadnutého rozhodnutia je zrejmé, že žalovaný vecne reagoval na jednotlivé námietky sťažovateľa, pričom svoje závery v dostatočnej miere odôvodnil.

37. Podľa § 37 ods. 8 zákona o hazardných hrách prevádzkovateľ videohier uhrádza do štátneho rozpočtu odvod za jednotlivé terminály po častiach, a to tak, že polovicu odvodu uhradí najneskôr do 1. mája kalendárneho roka a polovicu odvodu najneskôr do 1. septembra kalendárneho roka. Ak prevádzkovateľovi videohry bola udelená licencia vrátane jej zmien počas roka po splatnosti odvodu alebo jeho časti, je povinný uhradiť odvod alebo jeho pomernú časť za jednotlivé terminály tejto

videohry do 15 dní od udelenia licencie, pričom je povinný v ustanovenom termíne, najneskôr však do konca kalendárneho roka, uhradiť zostávajúcu časť odvodu. Ak prevádzkovateľ videohry v priebehu roka ukončí jej prevádzkovanie, je povinný uhradiť celý odvod za jednotlivé terminály tejto videohry za príslušný kalendárny rok najneskôr ku dňu ukončenia prevádzkovania videohry. Prevádzkovateľ videohier uhradza do štátneho rozpočtu odvod daňovému úradu s pôsobnosťou pre oblasť hazardných hier miestne príslušnému podľa sídla prevádzkovateľa videohier.

38. Podľa § 37 ods. 9 zákona o hazardných hrách prevádzkovateľ videohier uhradza do rozpočtu obce odvod za jednotlivé terminály po častiach, a to tak, že polovicu odvodu uhradí najneskôr do 1. mája kalendárneho roka a polovicu odvodu najneskôr do 1. septembra kalendárneho roka. Prevádzkovateľ videohry uhradza odvod alebo jeho časť za príslušný terminál tej obci, na území ktorej je povolené jeho prevádzkovanie k prvému dňu príslušného kalendárneho polroka. Ak prevádzkovateľovi videohry bola udelená licencia vrátane jej zmien počas roka po splatnosti odvodu alebo jeho časti, je povinný uhradiť odvod alebo jeho pomernú časť za jednotlivé terminály tejto videohry do 15 dní od udelenia licencie, pričom je povinný v ustanovenom termíne, najneskôr však do konca kalendárneho roka, uhradiť zostávajúcu časť odvodu; pomernú časť odvodu uhradí tej obci, v ktorej je terminál prvýkrát umiestnený v priebehu príslušného kalendárneho polroka.

39. Námietku týkajúcu sa výkladu § 37 ods. 1 písm. l) zákona o hazardných hrách kasačný súd vyhodnotil v I. časti odôvodnenia. Sťažovateľ tiež poukázal na znenie ods. 8 a 9 predmetného ustanovenia, v rámci ktorých je upravený spôsob úhrady odvodu v prípade, keď prevádzkovateľ nadobudne licenciu počas roka. Z dikcie oboch odsekov je zrejmé, že prevádzkovateľ je povinný uhradiť celý odvod tak, ako je stanovený pre jednotlivé typy hazardných hier. Predmetné ustanovenia upravujú lehoty, v rámci ktorých je prevádzkovateľ povinný uhrádzať jednotlivé časti odvodu. Prevádzkovateľ je teda povinný uhradiť odvod v plnej výške. Neobstojí preto námietka sťažovateľa, že v úmysle zákonodarcu bolo, že prevádzkovateľ má platiť len pomernú časť odvodu za obdobie, kedy hazardnú hru prevádzkoval. To isté platí aj v prípade sťažovateľom tvrdeného pozastavenia prevádzkovania hry.

40. Vo vzťahu k namietanému nepriamemu vyvlastneniu a zásahu do pokojného užívania majetku sťažovateľa kasačný súd uvádza, že sa s jeho tvrdením nestotožňuje. Sťažovateľ prevádzkoval hazardné hry v rámci svojej podnikateľskej činnosti, a teda si musel byť v plnej miere vedomý svojich povinností, vyplývajúcich mu zo zákona. V tejto súvislosti kasačný súd dáva do pozornosti sťažovateľa uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 691/2023 zo dňa 19. decembra 2023, v ktorom Ústavný súd SR vo vzťahu k daňovej politike štátu uviedol: „Právna vec sťažovateľky sa týka rozhodovania správnych orgánov v daňovom konaní. V tomto smere je potrebné odkázať na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) týkajúcu sa aplikácie čl. 6 ods. 1 dohovoru, z ktorej vyplýva, že vylučuje jeho aplikáciu na veci daňové, argumentujúc, že tvoria súčasť jadra výsad verejnej moci (hard core of public-authority prerogatives; porov. rozsudok vo veci Jussila proti Fínsku z 23. 11. 2006, sťažnosť č. 73053/01, bod 45; rozsudok vo veci Ferrazzini proti Taliansku z 12. 7. 2001, sťažnosť č. 44759/98, body 24 a 31). Výnimku z tejto zásady ESLP pripúšťa len v takých daňových veciach, kde daňové konanie považuje za konanie trestné.“

Vychádzajúc z vyššie uvedeného a v súlade s prvou časťou právneho posúdenia kasačného súdu je potrebné konštatovať, že aj v prípade regulácie hazardných hier ide o súčasť výsad verejnej moci štátu, ktorá sa premietla do zákona o hazardných hrách. Štát sa teda prostredníctvom svojej zákonodarnej moci rozhodol, že pre poskytovateľov hazardných hier zavedie povinnosť odvádzať odvod v zákonom stanovenej výške za každý terminál, bez ohľadu na dobu jeho prevádzkovania počas kalendárneho roka.

V. Záver

41. Najvyšší správny súd dospel k záveru, že dôvody, ktorými sťažovateľ spochybňoval predmetné rozhodnutie správneho súdu boli totožné s námietkami, ktoré namietal už v správnom konaní i v žalobe. Kasačný súd zistil, že kasačná sťažnosť neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku správneho súdu. Námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil kasačný súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

42. O náhrade trov kasačného konania kasačný súd rozhodol tak, že neúspešnému sťažovateľovi ich náhradu podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 SSP nepriznal a žalovanému ich náhrada zo zákona nevyplýva (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 SSP).

43. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku **n i e** príпустný opravný prostriedok.