



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobce: **ArcelorMittal Ostrava a. s.**

sídlem Vratimovská 689/117, 719 00 Ostrava-Kunčice

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**

sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. MF-10964/2018/3902-3 ze dne 16. 5. 2018, č. j. MF-12009/2018/3903-3 ze dne 15. 6. 2018 a č. j. MF-11761/2018/3902-3 ze dne 25. 6. 2018, ve věci poplatku za znečišťování ovzduší,

Shodu s prvopisem potvrzuje

takto :

I. Řízení vedená u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 25 Af 32/2018 a sp. zn. 25 Af 33/2018 **se spojují** ke společnému projednání a rozhodnutí. Spojené řízení **bude** nadále **vedeno** pod sp. zn. 25 Af 32/2018.

II. Rozhodnutí žalovaného č. j. MF-10964/2018/3902-3 ze dne 16. 5. 2018, č. j. MF-12009/2018/3903-3 ze dne 15. 6. 2018, č. j. MF-11761/2018/3902-3 ze dne 25. 6. 2018 a č. j. MF-7667/2018/3901-4 ze dne 22. 5. 2018 **se zrušují** a věci **se vracejí** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanými žalobami ze dne 16. 7. 2018 a 18. 7. 2018 domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného č. j. MF 10964/2018/3902-3 ze dne 16. 5. 2018, č. j. MF-12009/2018/3903-3 ze dne 15. 6. 2018, č. j. MF-11761/2018/3902-3 ze dne 25. 6. 2018 a MF-7667/2018/3901-4 ze dne 22. 5. 2018. Uvedenými rozhodnutími byla zamítnuta odvolání žalobce a potvrzena rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“), jimiž byly žalobci vyměřeny poplatky za znečišťování znečišťujícími látkami vypouštěnými stacionárními zdroji znečišťování ovzduší v provozování žalobce „závod 10 – Koksovna“, „závod 12 – Vysoké pece“, „závod 13 – Ocelárna“, „závod 14 – Válcovny“ a „Provoz 64“ za poplatková období let 2016 a 2017.
2. Žalobce v žalobě namítal, že žalovaný i krajský úřad ve své rozhodovací praxi převzali nesprávnou interpretaci ustanovení zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění účinném do 31. 12. 2018 (dále jen „ZOO“), o podmínkách pro nevyměření poplatku za znečišťování, jak tuto interpretaci provedlo Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) ve svém stanovisku ze dne 11. 12. 2017. Uvedenou interpretací byl nad rámec zákonného textu doplněn požadavek zjišťování emisní koncentrace na základě kontinuálního měření. Tvrzení, že uvedený požadavek lze dovodit ze systematického a teleologického výkladu zákona, dle žalobce nemůže obstát. Důvody uvádí žalobce následující: ZOO stanoví, kdy se znečišťování ovzduší zjišťuje jednorázovým měřením emisí ve stanovených intervalech a kdy se zjišťuje kontinuálním měřením, popřípadě výpočtem. Zjištěná úroveň znečištění se použije pro stanovení poplatku; je nesmyslné, aby ke stanovení poplatku stačilo měření jednorázové, kdežto k osvobození od poplatku by bylo zapotřebí měření jiné. Podmínkou pro uplatnění snížení či osvobození dle § 15 odst. 5 nebo odst. 6 písm. b) a c) ZOO je dosažení nižší emisní koncentrace nežli 50% horní hranice úrovně emisí v celém poplatkovém období, přičemž zákon výslovně nestanoví, že by tato emisní koncentrace měla být zjišťována kontinuálním měřením. Navíc vyhodnocování

Shodu s prvopisem potvrzuje

kontinuálního měření se dle vyhlášky č. 415/2012 Sb. provádí tak, že se zjišťuje průměrná koncentrace z vyhodnocení kontinuálního měření. Z takto zjištěných výsledků vyplývá, že ani při kontinuálním měření nelze mít za prokázané, že během celého poplatkového období je emisní koncentrace nižší nežli 50% horní hranice úrovně emisí v celém poplatkovém období. I během kontinuálního měření může totiž dojít k výkyvu nad uvedený limit, který ovšem může být následně kompenzován naměřením podlimitní koncentrace. Nelze mít zato, že by zákonodárce jasně definovaný pojem „kontinuální měření“ opsal ve sporném ustanovení víceznačným souslovím „dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace“. Lze souhlasit s tvrzením žalovaného, že poplatky mají mít stimulační funkci, vedoucí ke snižování emisí. To plyne i z důvodové zprávy, která ovšem o podmínce kontinuálního měření nehovoří; naopak motivováni mají být všichni provozovatelé stacionárních zdrojů. Na základě zákona provedl žalobce i další provozovatelé stacionárních zdrojů finančně i časově nákladná opatření, přičemž o podmínce kontinuálního měření se poprvé zmínilo až MŽP v prosinci 2016, tedy těsně před nabytím účinnosti § 15 odst. 6 ZOO (1. ledna 2017). Žalobce dále poukázal na to, že je dotčen čl. 11 odst. 5 Listiny, dle něž lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona, přičemž za absurdní označil závěr, že by se toto ustanovení mělo vztahovat jen na uložení poplatku, nikoli však na jeho slevu, modifikaci či osvobození od něj. Jsou-li splněny podmínky pro modifikaci poplatku, je na tuto modifikaci právní nárok. Zákonné podmínky pro snížení poplatku v dané věci splněny byly. Dále žalobce zdůraznil, že v případě daní a poplatků platí zásada *in dubio mitius*. Nelze připustit, aby nedostatky ve formulaci norem, jimiž jsou ukládány občanům povinnosti, šly k tíži těchto občanů. Daně a poplatky lze stanovit výlučně na základě zákona; stanovisko MŽP není ani podzákonným předpisem, nemůže tedy bez zákonného zmocnění stanovovat další podmínky pro výběr poplatků. V žádném případě nelze toto stanovisko považovat za závazný podklad, jímž by se musel žalovaný či krajský úřad řídit. Nadto kontinuální měření nemusí být po celou dobu měření správné, a musí se dle zákona ověřovat jednorázovým měřením. Samo MŽP zastává stanovisko, že jednorázové a kontinuální měření jsou zcela rovnocenná. Správní orgány v důsledku svého vadného právního názoru ani řádně nezjistily a nezhodnotily skutkový stav. Skutečnost, že stacionární zdroj dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace nežli 50% horní hranice úrovně emisí, lze prokázat i jinak: U tuhých znečišťujících látek (TZL) pomocí kontinuálního sledování funkčnosti filtračního zařízení – pokud se totiž tlaková ztráta u filtru pohybuje ve stanoveném intervalu, pak je garantováno plnění výstupní koncentrace TZL z filtru do ovzduší. V případě emisí oxidu siřičitého (SO₂) pak není možno ani teoreticky dosáhnout koncentrace vyšší, než je 50% hodnoty emisního limitu, a to s ohledem na nízkou koncentraci síry v použitém palivu při uplatnění zákona zachování hmoty. Stejně tak v případě emisí oxidů dusíku (NO_x) nemůže být limit překročen s ohledem na použití nízkoemisních hořáků (*Low NOx*). Ze strany správních úřadů však nedošlo k žádné úvaze o tom, zda existuje jiný způsob ověření splnění emisních limitů a emisní koncentrace.

3. Žalovaný ve svých vyjádřeních k žalobám ze dne 3. 10. 2018 navrhl, aby soud žaloby zamítl. Po shrnutí skutkového stavu navrhl soudu, aby vyzval MŽP k účasti na řízení v procesním postavení osoby zúčastněné na řízení. K žalobě uvedl, že podstatou sporu

je to, zda k uplatnění nevyměření poplatku za znečištění ovzduší lze použít výsledky jednorázového měření, nebo je-li nutné provedení měření kontinuálního. Uvedená otázka byla řešena i ve správním řízení, a proto odkázal na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí. K žalobním námitkám předně poukázal na ústavní základ ochrany životního prostředí, spočívající v ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny. Ochrana životního prostředí je realizována i prostřednictvím ekonomických nástrojů, mezi něž náleží i poplatky za znečišťování ovzduší dle § 15 ZOO. Základem poplatku je množství emisí v tunách, přičemž ZOO zná dva základní způsoby měření množství emisí, relevantní pro výpočet poplatku: jednorázové (prováděné v ročním nebo jiném intervalu) a kontinuální. Ustanovení § 15 odst. 6 ZOO upravuje nevyměření poplatku, jehož smyslem je motivovat poplatníka ke snížení emisí. Toto ustanovení rozlišuje tři případy, kdy používá dvě různé formulace ve vztahu k výši emisí, které poplatníka opravňují k nevyměření poplatku. Ustanovení § 15 odst. 6 písm. a) ZOO hovoří o dosahování „v celém poplatkovém období nižších ročních emisí“, z čehož žalovaný dovozuje, že je tím myšleno celkové množství emisí za rok, které lze doložit jednorázovým měřením. Naproti tomu ustanovení § 15 odst. 6 písm. b) a c) ZOO hovoří o emisní koncentraci dosahované „v celém poplatkovém období“. To dle žalovaného znamená, že v celém poplatkovém období nesmí nastat situace, kdy by emisní koncentrace byla vyšší než stanovená úroveň. Jednorázové měření však poskytuje pouze informace o emisních koncentracích dosahovaných během měření, které trvá jen několik hodin. Naopak kontinuální měření emisí (platné průměry, které definují splnění emisního limitu) poskytuje průběžné informace. Prokázání nároku na beneficium spočívající v nevyměření poplatku dle ustanovení § 15 odst. 6 písm. b) a c) ZOO vyžaduje měření kontinuální. Institut poplatků za znečišťování představuje průnik systémů práva životního prostředí a práva finančního. Přitom primární funkce poplatku je stimulační a motivační, nikoli fiskální. Pro interpretaci jeho zakotvení jsou tak primární čl. 35 odst. 3 a č. 7 Listiny, byť čl. 11 nelze pominout. Nadto z čl. 11 odst. 3 Listiny vyplývá, že výkon vlastnického práva nesmí poškozovat mj. životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Při střetu zájmů má tak ochrana životního prostředí přednost před výkonem práv vlastníka. Z hlediska těchto ústavních kautel není výklad žalovaného, resp. MŽP, nesprávný. V projednávané věci se uplatní zásady dokazování dle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, kdy splnění podmínek pro výjimku z poplatků musí prokázat poplatník – ten musí prokázat, že emisní koncentrace na jím provozovaném zdroji nepřekročila určitou hodnotu v celém poplatkovém období. Vzhledem k tomu, že poplatkovým obdobím je jeden rok, je jediný způsob, jak lze prokázat splnění této podmínky, měření prováděné po celou dobu poplatkového období (celého jednoho roku), což je pouze kontinuální měření. Žalovaný dále poznamenal, že považuje za nezákonný žalobcem navrhovaný postup prokazování pomocí technologických prostředků k omezení emisí, neboť podle § 6 odst. 2 ZOO lze úroveň znečištění zjistit pouze měřením či ve stanovených případech výpočtem. Pokud se týče stanoviska MŽP, toto považuje žalovaný za metodický pokyn, který interpretaci zákona zavádí jednotnou správní praxi. Protože žalobce neunesl své důkazní břemeno, bylo rozhodnuto v jeho neprospěch.

4. Pokud se týče návrhu žalovaného, aby soud oslovil MŽP, zda se che účastnit řízení jako osoba zúčastněná na řízení (§ 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní [dále

jen „s. ř. s.“)], tomuto soud nevyhověl, neboť MŽP zcela zjevně nenaplní ani nemůže naplnit materiální podmínku přímé dotčenosti ve svých právech a povinnostech napadeným rozhodnutím. Skutečnost, že soud se zabývá právním názorem MŽP, formálně vyjádřeným v jeho stanovisku, ještě neznamena, že jsou dotčena jakákoli práva MŽP. Pouhý zájem určité osoby na výsledku soudního řízení, nemůže dle konstantní judikatury správních soudů založit materiální podmínku pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení.

5. Z obsahu správních spisů soud zjistil následující: V průběhu února 2017 a ledna, února a března 2018 podal žalobce krajskému úřadu poplatková přiznání dle ustanovení § 15 odst. 8 ZOO za skončená poplatková období let 2016, resp. 2017, za znečišťující látky vypouštěné stacionárními zdroji umístěnými v provozovnách žalobce. Ve všech případech uplatnil nárok na nevyměření poplatku za znečištění dle ustanovení § 15 odst. 6 ZOO s tím, že dosáhl tam stanovené výše emisních koncentrací. Krajský úřad tento nárok na nevyměření poplatku neuznal s tím, úroveň znečišťování byla zjištěna jednorázovým měřením, avšak dle jeho názoru je třeba pro uplatnění práva na nevyměření poplatku dle § 15 odst. 6 písm. b) nebo c) ZOO doložit úroveň znečišťování jediné kontinuálním měřením. Rozhodnutí krajského úřadu napadl žalobce odvoláními, jimž žalovaný napadenými rozhodnutími nevyhověl. Správní orgány obou stupňů se opíraly o stanovisko MŽP ze dne 12. 12. 2016 (aktualizovaného 11. 12. 2017), jež k předmětné problematice uvádí: *„Mechanismus osvobození, resp. úlev od poplatků, uvedený v § 15 odst. 5 a 6 zákona je podmíněn dosahováním stanovení emisní koncentrace v celém poplatkovém období. Formulace obsažená v § 15 odst. 6 písm. b) a c) »...dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace...« znamená, že neexistuje během poplatkového období doba, kdy by emisní koncentrace byla vyšší než stanovená úroveň. Zatímco jednorázové měření poskytuje informaci o emisních koncentracích dosahovaných během měření, které trvá dle okolností v jednotkách hodin, kontinuální měření emisí poskytuje tuto informaci průběžně, a to během celého roku. K prokázání plnění podmínky stanovené emisní koncentrace v písm. b) a c) lze nepochybně využít výsledky kontinuálního měření emisí (platné průměry, které definují splnění emisního limitu), naopak k prokázání plnění podmínky není možné použít jednorázové měření emisí ani výpočet emisí (s použitím emisních faktorů, měrné výrobní emise nebo emisní bilance ve smyslu § 12 vyhlášky č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší). (...) V případě § 15 odst. 6 písm. a) zákona je formulace »...dosahuje v celém poplatkovém období nižších ročních emisí...« odlišná, odkazuje na množství emisí za rok, a k prokázání plnění podmínky je proto přípustný i výpočet emisí s použitím emisních faktorů, měrné výrobní emise nebo emisní bilance (...).“*
6. Protože žaloby směřovaly proti rozhodnutím téhož žalovaného ve skutkově souvisejících věcech, žalovaný svá rozhodnutí obdobně odůvodnil a žalobce proti nim uplatnil tytéž žalobní body, byly splněny podmínky § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) pro spojení řízení o předmětných žalobách ke společnému projednání (výrok I. rozsudku).
7. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

8. Podle § 65 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti.
9. Podle § 15 odst. 1 ZOO je poplatníkem poplatku za znečišťování provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Předmětem poplatku za znečišťování jsou znečišťující látky, které jsou vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji a pro které má provozovatel povinnost zjišťovat úroveň znečišťování (odst. 2). Základem poplatku za znečišťování je množství emisí ze stacionárního zdroje nebo zdrojů v tunách (odst. 4). Poplatek za znečišťování se vypočte jako součin základu poplatku a sazby uvedené v příloze č. 9 k zákonu o ochraně ovzduší (odst. 5 věta 1 a 2). Poplatkovým obdobím je kalendářní rok (odst. 7). Poplatník je povinen do 31. března roku následujícího po skončení poplatkového období podat krajskému úřadu poplatkové přiznání prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí. Krajský úřad vydá do 4 měsíců od podání poplatkového přiznání platební výměr. Poplatek za znečišťování ovzduší je splatný do 30 dnů ode dne doručení platebního výměru (odst. 8 a 9). Pokud výše stanoveného poplatku za skončené poplatkové období přesahuje částku 200 000 Kč, je poplatník povinen platit měsíční zálohy pro poplatkové období bezprostředně následující po kalendářním roce, ve kterém měl povinnost podat poplatkové přiznání za skončené poplatkové období, a to ve výši jedné dvanáctiny stanoveného poplatku (odst. 10).
10. Podle § 15 odst. 6 ZOO „[p]oplatek za znečišťování se u znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem nevyměří, pokud a) je na tomto stacionárním zdroji provedena rekonstrukce nebo modernizace, v jejímž důsledku dosahuje v celém poplatkovém období nižších ročních emisí tuhých znečišťujících látek nejméně o 30 %, oxidů síry vyjádřených jako oxid siřičitý nejméně o 55 %, oxidů dusíku vyjádřených jako oxid dusičitý nejméně o 55 % nebo těkavých organických látek nejméně o 30 % ve srovnání s rokem 2010, b) stacionární zdroj, pro nějž jsou specifikovány nejlepší dostupné techniky, dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace nežli 50% horní hranice úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami podle informací zveřejňovaných Evropskou komisí, nebo c) stacionární zdroj, pro nějž nejsou specifikovány nejlepší dostupné techniky, dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace nežli 50 % hodnoty specifického emisního limitu.“
11. Podle § 6 odst. 2 ZOO provozovatel stacionárního zdroje zjišťuje úroveň znečišťování měřením, a v případě zákonem stanovených podmínek též i výpočtem. Dle § 6 odst. 4 ZOO se úroveň znečišťování zjišťuje jednorázovým měřením emisí v intervalech stanovených prováděcím právním předpisem nebo kontinuálním měřením emisí. Ustanovení § 4 odst. 9 ZOO dále stanoví, že MŽP vyhláškou stanoví obecné a specifické emisní limity, způsob stanovení specifických emisních limitů v povolení podle § 11 odst. 2 písm. d) pro látky obtěžující zápachem, technické podmínky provozu stacionárních zdrojů a činností nebo technologií souvisejících s provozem stacionárního zdroje, způsob stanovení emisních stropů a emisních limitů, podmínky, za kterých jsou považovány za plněné, a přípustnou tmavost kouře, způsob jejího zjišťování a podmínky, za kterých je považována za plněnou. Uvedené zákonné

zmocnění bylo realizováno vyhláškou č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

12. Podstatou sporu je otázka, zda slova ustanovení § 15 odst. 6 písm. b) a c) ZOO „*dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace*“ implicitně nutně znamenají, že je třeba prokázat jednak že neexistuje během poplatkového období doba, kdy by emisní koncentrace byla vyšší než stanovená úroveň, jednak že tuto skutečnost lze prokázat výlučně kontinuálním měřením emisí. Žalovaný – ve shodě s MŽP – tvrdí, že tomu tak je, žalobce to popírá.
13. Při posouzení této otázky soud nejprve přisvědčuje žalobci, že právní názor žalovaného, resp. MŽP, je vnitřně nesoudržný. Kontinuální měření ve smyslu ZOO je totiž postupem, jehož výsledkem jsou platné průměry, které definují splnění emisního limitu. Uvedený postup je upraven v § 9 vyhlášky č. 415/2012 Sb. Z tohoto postupu vyplývá, že emisní limit se pokládá u stacionárních spalovacích zdrojů (kromě zdrojů zpracovávajících odpad) za splněný, i když některá denní průměrná hodnota dosáhne 110% a v některých případech i 150% hodnoty specifického emisního limitu, a některá půlhodinová průměrná hodnota dosáhne 200% hodnoty specifického emisního limitu. Tvrdí-li žalovaný, že během poplatkového období nesmí nikdy nastat doba, kdy by emisní koncentrace byla vyšší než stanovená úroveň, pak ani prostřednictvím výsledků kontinuálního měření nelze takovou skutečnost prokázat. Protože sám žalovaný tvrdí, že emisní limity lze prokazovat jen zákonem stanoveným kontinuálním či jednorázovým měřením, popřípadě výpočtem tam, kde to zákon stanoví, nebylo by možno hypotézu normy pro uplatnění nevyměření poplatku prokázat nikdy. To je ovšem absurdní. Naopak je třeba přihlídnout k systematice celého ZOO a jeho prováděcích předpisů, z nichž plyne obecná úprava zjišťování úrovně znečištění buďto jednorázovým měřením v pravidelných intervalech, nebo kontinuálním měřením (§ 6 odst. 2 a 4 ZOO). Zákonná konstrukce je tedy taková, že je-li splněn určitý limit prostřednictvím předepsaného měření, má se zato, že environmentální standard je dodržen po celé sledované období. Dikce ustanovení § 15 odst. 6 písm. b) a c) ZOO neimplikuje bez pochybností, že by tato obecná úprava měla být pro danou problematiku vyloučena, resp. že by úprava poplatkového nástroje ke snížení míry znečištění obsahovala odchylku od obecné úpravy zjišťování této míry znečištění. Jak vyplývá z projednávání návrhu ZOO v Senátu Parlamentu ČR dne 15. 3. 2012¹, nelze nalézt úmysl autorů pozměňovacího návrhu, jímž se v § 15 odst. 6 písm. b) a c) objevilo sousloví „*v celém poplatkovém období*“, záměr modifikovat způsob měření emisí.
14. Je pravdou, že kontinuální měření poskytuje výsledky, které s větší přesností odpovídají na otázku, zda v průběhu poplatkového období někdy došlo k překročení emisního limitu, než je tomu u měření jednorázového. To ale nemůže být důvodem k uvalení povinnosti na poplatníka, kterou zákon výslovně nestanoví a kterou z něj žalovaný dovozuje vnitřně rozporným výkladem. Z fundamentální ústavněprávní zásady, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2

¹ Stenozáznam ze schůze Senátu dne 15. 3. 2012 je dostupný on-line na adrese <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssnat/original/63870/53944/52396>.

odst. 4 Ústavy), plyne že nelze dovozovat implicitní povinnost z textu zákona tam, kde to není zcela jednoznačné a bez stínu pochybností.

15. Od toho se odvíjí i posouzení ústavněprávní polemiky mezi žalobcem a žalovaným. Mezi stranami není sporu o tom, že předmětný poplatek je fiskálním nástrojem sloužícím k realizaci závazku státu k péči o životní prostředí (čl. 7 Ústavy) a stanovení zákonné meze přípustného znečišťování životního prostředí (čl. 35 odst. 3 Listiny). Nicméně pokud zákonodárce zvolil k dosažení environmentálních cílů poplatkovou regulaci, je třeba na tuto regulaci vztáhnout všechna pravidla týkající se stanovování a výběrů daní. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. Komp 2/2017-21 ze dne 22. 2. 2018, poplatek za znečišťování dle ZOO „je třeba považovat pro účely daňového řádu za daň s odkazem na § 2 odst. 3 písm. a) tohoto zákona“ (odst. 19). Normy daňového práva však je třeba vykládat v souladu s klíčovým pravidlem jejich výkladu, „a sice zásadou in dubio pro libertate, resp. in dubio mitius, přikazující v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ takových norem dát přednost té alternativě, která je pro jednotlivce nejvýhodnější“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 86/2009-55 ze dne 30. 11. 2010, publ. pod č. 2242/2011 Sb. r. NSS; shodně viz též např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 666/02 ze dne 15. prosince 2003, publ. pod č. 145/2003 Sb. n. a u. ÚS). Dovolává-li se žalovaný na podporu svého názoru Beckova komentáře k ZOO², pak soud podotýká, že výklad příslušné pasáže, je uvozen slovy: „*Nejasný je především požadavek OchOvzd na to, aby emisní koncentrace byla dosahována v celém poplatkovém období – tedy po celý kalendářní rok.*“ Tedy je uvozen konstatováním pochyb o jednoznačnosti výkladu příslušných ustanovení ZOO, jak jej zastává autor komentáře, resp. následně MŽP a žalovaný.
16. Závěr o nutnosti aplikace zásady *in dubio pro libertate* nemůže zvrátit ani argumentace o konkurenci vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí, kdy druhé právo má dle žalovaného převážet. Tuto argumentaci pokládá soud za nepřipadnou. Čl. 35 odst. 3 Listiny stanoví, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem a čl. 41 Listiny pak ve vztahu právu na příznivé životní prostředí (stejně jako k ostatním hospodářským, sociálním a kulturním právům) stanoví, že je možno se ho domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů. Limitem pro zákonodárce je zde pouze nenarušení podstaty a smyslu uvedeného práva (srov. nálezy Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. května 2017). V projednávané věci je ochrana ovzduší zajištěna zákonem (ZOO) prostřednictvím stanovení poplatku za znečišťování. Zákon tak z jedné strany stanoví ve vztahu k právu na životní prostředí způsob jeho realizace, z druhé strany představuje zákonný podklad pro omezení vlastnického práva prostřednictvím daně, resp. poplatku (čl. 11 odst. 5 Listiny). Podstatou aplikované právní úpravy je navázání diferencované poplatkové povinnosti na určité environmentální standardy, přičemž je pouze sporné, jakým způsobem má být naplnění těchto standardů kvalifikovaně zjištěno. Výklad žalovaného, jenž je v pochybnostech učiněn v neprospěch poplatníka pak neguje vlastnické právo, aniž má legitimní zdůvodnění pro preferenci příznivého práva na

² Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O.: Zákon o ochraně ovzduší. Praha C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-477-3.

životní prostředí, neboť takovýmto legitimním důvodem by mohlo být jediné popření podstaty a smyslu tohoto práva, což napadená úprava zjevně nečiní. Napadená úprava totiž neřeší limity, jejichž nedodržení by vedlo k nedovolenému (ohrožujícímu či porušujícímu) jednání, nýbrž limity přísnější, jejichž dodržení vede k poskytnutí výhody pro poplatníka.

17. Nelze ani akceptovat to, že žalovaný zdůrazňuje, že nevyměření poplatku je jen „beneficiem“. Nevyměření poplatku není institutem, jenž by závisel na blahovůli benefaktora. Naopak při splnění zákonných podmínek je nárokovým institutem, jehož je oprávněn se poplatník domáhat. Je tedy takovým institutem daňového práva, na nějž nutno vztáhnout aplikaci zásady *in dubio pro libertate*.
18. Soud proto shrnuje, že výklad žalovaného (který klade na poplatníka poplatek za znečišťování povinnost prokazovat splnění specifických emisních limitů dle § 15 odst. 6 písm. b) a c) ZOO toliko prostřednictvím kontinuálního měření) za vnitřně nesoudržný, odporující obecné úpravě způsobu zjišťování úrovně znečištění a nemající ani oporu v legislativním procesu. Za této situace jej soud ani nemá za rovnocenný s výkladem předestřeným žalobcem. Nicméně i kdyby soud připustil rovnocennost obou výkladů, musel by výklad žalovaného ustoupit kvůli nutnosti aplikace výkladové zásady daňových předpisů *in dubio pro libertate*. Jestliže zákonodárce zvolí k naplnění environmentálních cílů nástroj daňového práva, nemůže sama tato pohnutka zákonodárcova způsobit, že by se uvedená fundamentální zásada daňového práva neuplatnila. Je proto třeba uzavřít, že splnění specifických emisních limitů, jak jsou uvedeny v § 15 odst. 6 písm. b) a c) ZOO, lze prokázat nejen kontinuálním měřením, ale i měřením jednorázovým, popř. výpočtem.
19. Vzhledem k tomu, že žaloby jsou důvodné, soud napadená rozhodnutí v souladu s ustanovením § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
20. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaný byl zavázán k úhradě důvodně vynaložených nákladů řízení procesně úspěšného žalobce.
21. Uplatněné náklady žalobce tvoří zaplacené soudní poplatek za žaloby ve výši 12 000 Kč.
22. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti výroku I. tohoto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Proti výrokům II. a III. tohoto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 26. února 2019

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje