



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Liberty Ostrava a.s.** (dříve ArcelorMittal Ostrava a.s.), se sídlem Vratimovská 689/117, Ostrava, zastoupena Mgr. Pavlem Říhou, advokátem se sídlem Poděbradova 2738/16, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 5. 2018, č. j. MF-10964/2018/3902-3, ze dne 22. 5. 2018, č. j. MF-7667/2018/3901-4, ze dne 15. 6. 2018, č. j. MF-12009/2018/3903-3, a ze dne 25. 6. 2018, č. j. MF-11761/2018/3902-3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 2. 2019, č. j. 25 Af 32/2018-62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **4.114 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Říhy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Jádrem sporu v projednávané věci je otázka, zda žalobkyně splnila podmínky pro nevyměření poplatku za znečišťování podle § 15 odst. 6 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší; konkrétně, zda formulace „dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace“, obsažená v § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší, znamená, že tuto skutečnost lze prokázat výlučně kontinuálním měřením emisí. Žalovaný – ve shodě se stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 12. 2016

(aktualizovaným dne 11. 12. 2017) – tvrdí, že tomu tak je, žalobkyně s tímto výkladem zákona o ochraně ovzduší nesouhlasí.

[2] Žalobkyně v průběhu února 2017 a ledna až března 2018 podala Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje (správní orgán prvního stupně) poplatkovou přiznání podle § 15 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší za skončená poplatková období let 2016 a 2017 za znečišťující látky vypouštěné stacionárními zdroji umístěnými v provozovnách žalobkyně. Ve všech případech uplatnila nárok na nevyměření poplatku za znečištění podle § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší s tím, že dosáhla tam stanovené výše emisních koncentrací.

[3] Krajský úřad nárok žalobkyně na nevyměření poplatku neuznal, protože úroveň znečišťování byla zjištěna jednorázovým měřením, avšak dle jeho názoru je třeba pro uplatnění práva na nevyměření poplatku podle § 15 odst. 6 písm. b) nebo c) zákona o ochraně ovzduší doložit úroveň znečišťování jedinečně kontinuálním měřením. Správní orgán prvního stupně proto žalobkyni vyměřil poplatky za znečišťování znečišťujícími látkami vypouštěnými stacionárními zdroji znečišťování ovzduší v provozovnách žalobkyně za poplatková období let 2016 a 2017; konkrétně:

- rozhodnutím ze dne 18. 4. 2017, č. j. MSK 48305/2017, vyměřil poplatek za znečišťování ovzduší stacionárními zdroji v provozovně „závod 13 – Ocelárna“ ve výši 2.149.000 Kč za rok 2016 a současně stanovil zálohy na poplatek za znečišťování ovzduší pro rok 2018;
- rozhodnutím ze dne 20. 4. 2017, č. j. MSK 52652/2017, vyměřil poplatek za znečišťování ovzduší stacionárními zdroji v provozovně „závod 14 – Válcovny“ ve výši 225.300 Kč za rok 2016 a současně stanovil zálohy na poplatek za znečišťování ovzduší pro rok 2018;
- rozhodnutím ze dne 21. 4. 2017, č. j. MSK 53179/2017, vyměřil poplatek za znečišťování ovzduší stacionárním zdrojem v provozovně „Provoz 64“ ve výši 51.400 Kč za rok 2016;
- rozhodnutím ze dne 27. 4. 2017, č. j. MSK 55604/2017, vyměřil poplatek za znečišťování ovzduší stacionárními zdroji v provozovně „závod 12 – Vysoké pece“ ve výši 1.572.200 Kč za rok 2016 a současně stanovil zálohy na poplatek za znečišťování ovzduší pro rok 2018;
- rozhodnutím ze dne 6. 4. 2018, č. j. MSK 54846/2018, vyměřil poplatek za znečišťování stacionárními zdroji v provozovně „závod 14 – Válcovny“ ve výši 248.800 Kč za rok 2017 a současně stanovil zálohy na poplatek za znečišťování ovzduší pro rok 2019;
- rozhodnutím ze dne 9. 4. 2018, č. j. MSK 55548/2018, vyměřil poplatek za znečišťování stacionárními zdroji v provozovně „závod 10 – Koksovna“ ve výši 852.100 Kč za rok 2017 a současně stanovil zálohy na poplatek za znečišťování ovzduší pro rok 2019;
- rozhodnutím ze dne 11. 4. 2018, č. j. MSK 56984/2018, vyměřil poplatek za znečišťování stacionárním zdrojem v provozovně „Provoz 64“ ve výši 69.200 Kč za rok 2017.

[4] Proti shora popsaným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání, která žalovaný v záhlaví označenými rozhodnutími zamítl a prvostupňová rozhodnutí potvrdil.

[5] Správní orgány obou stupňů se ve svých rozhodnutích opíraly o stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 12. 2016 (aktualizované dne 11. 12. 2017), které k dané problematice v části „K vyměření poplatku podle § 15 odst. 5 a 6 zákona“ mimo jiné 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 [...].“*

II. Posouzení věci krajským soudem

[6] Rozhodnutí žalovaného žalobkyně napadla samostatnými žalobami, které Krajský soud v Ostravě výrokem I. v záhlaví označeného rozsudku nejdříve spojil ke společnému projednání a rozhodnutí, výrokem II. rozsudku rozhodnutí žalovaného následně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a výrokem III. rozsudku žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[7] Krajský soud shledal, že právní názor žalovaného, resp. Ministerstva životního prostředí, je vnitřně nesoudržný. Kontinuální měření ve smyslu zákona o ochraně ovzduší je totiž postupem, jehož výsledkem jsou platné průměry, které definují splnění emisního limitu (§ 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 zákona o ochraně ovzduší 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 zákona o ochraně ovzduší). 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.

Znění § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší 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 zákona o ochraně ovzduší v Senátu Parlamentu ČR dne 15. 3. 2012, nelze nalézt záměr autorů pozměňovacího návrhu, jímž se v § 15 odst. 6 písm. b) a c) objevilo sousloví „v celém poplatkovém období“, modifikovat způsob měření emisí.

[8] Podle krajského soudu 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 základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy), plyne, že nelze dovozovat implicitní povinnost z textu zákona tam, kde to není zcela jednoznačné a bez stínu pochybností vyjádřeno. Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že poplatek za znečišťování podle zákona o ochraně ovzduší je třeba považovat za daň. Normy daňového práva nutno pak vykládat v souladu s klíčovým pravidlem jejich výkladu, a sice zásadou *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio mitius*, prikazující v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ takových norem dát přednost té alternativě, která je pro jednotlivce nejvýhodnější. Krajský soud proto uzavřel, že splnění specifických emisních limitů, jak jsou uvedeny v § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší, lze prokázat nejen kontinuálním měřením, ale i měřením jednorázovým, popř. výpočtem.

III. Obsah kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení otázky krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Svoji kasační stížnost stěžovatel dále doplnil podáním ze dne 20. 5. 2019.

[10] Stěžovatel uvádí, že text upravující nevyměření poplatku podle § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší a/nebo snížení poplatku využitím koeficientů podle § 15 odst. 5 a přílohy č. 9 zákona o ochraně ovzduší obsahuje formulaci „emisní koncentrace v celém poplatkovém období“. Pokud provozovatel stacionárního zdroje hodlá těchto uvedených úlev na poplatek využít, je nutné, aby prokázal, a to co nejpřesněji, že během celého poplatkového období nedošlo k překročení emisní koncentrace konkrétní znečišťující látky. Takovou informaci poskytuje pouze kontinuální měření, jelikož se jedná o průběžné sledování emisní koncentrace během celého roku. Kontinuální měření měří nepřetržitě 365 dní v roce, 24 hodin denně. Hodnoty, které se do měření nezahrnují [v souladu s § 8 odst. 1 písm. d), resp. § 9 odst. 7 vyhlášky č. 415/2012 Sb.] jsou vyloučeny pouze pro posouzení dodržení emisního limitu, nikoliv pro účely poplatkové agendy. Zaznamenané hodnoty, i ty, které jsou dle výše uvedených kritérií vyloučeny, jsou k dispozici nadále, pouze se neupotřebí v rámci vyhodnocení plnění emisních limitů. S tvrzením krajského soudu, že kontinuální měření neobstojí „celé poplatkové období“, se tedy nelze ztotožnit.

[11] Podle stěžovatele je třeba za účelem poskytnutí kontextu vyjasnit problematiku měření znečišťování ovzduší na jedné straně a problematiku poplatků na straně druhé, a to zejména ve vztahu k časovému rámci. Eliminace hodnot naměřených ve výše uvedených specifických situacích, jejichž přípustná délka trvání je omezena a musí být definována v provozním řádu, je zde za účelem prevence zkreslování pouze těch výsledků provedeného měření, které dále slouží k vyhodnocování plnění emisních limitů. Ve vztahu k poplatkové agendě tedy nemá významu a uvádění této skutečnosti ve spojitosti s poplatky nemá opodstatnění. Vzájemná vazba zcela absentuje. Tyto dva typy vyhodnocování provedeného měření se od sebe zásadně liší. V textu rozsudku krajského soudu se oba tyto pojmy používají zaměnitelně, ačkoliv se jedná o dvě, byť paralelní, linie.

[12] Jednorázové měření emisí podle stěžovatele nesplňuje podmínku trvalé přítomnosti měřícího zařízení na stanovišti (v průběhu kalendářního roku) ani podmínku trvalého ohlášení inspekci, v důsledku čehož není možné považovat plnění podmínky prokázání emisní koncentrace v celém poplatkovém období (kalendářním roce) za plnění. Z podstaty jednorázového měření, jakožto měření probíhajícího po omezený úsek času lze dospět také k závěru, že při zjišťování úrovně emisí jednorázovým měřením mohou být zdroji v ostatní dny provozu mimo dobu provádění jednorázového měření vypouštěné emise vyšší. Kontinuální měření tedy s mnohem větší přesností prokazuje, jakých emisních koncentrací bylo v průběhu poplatkového období dosahováno.

[13] Právní úprava poplatků za znečišťování je vyjádřením obecného právního principu odpovědnosti původce, neboli „*znečišťovatel platí*“, který má význam nejen po stránce právní odpovědnosti za protiprávní jednání, ale také po stránce odpovědnosti za jednání po právu, které má však za důsledek tolerované znečišťování (životního prostředí) ovzduší, tudíž je regulováno různými ekonomickými nástroji, jako jsou například poplatky, speciální daně, odvody apod. Poplatková povinnost se tak uplatňuje obecně v duchu jmenovaného principu na určenou skupinu subjektů (provozovatelé zdrojů uvedených v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší). Zároveň je však stanovena možnost, jak zákonnou povinnost redukovat, a to částečně nebo zcela. Tato možnost, mj. vzhledem ke skutečnosti, že se v podstatě jedná o výjimku z obecného pravidla, však již není upravena pro celou určenou skupinu subjektů, nýbrž je omezena stanovením určitých podmínek, které musí být dodrženy k možnosti aplikace této výjimky. Jedná se o vyjádření ekonomické stimulace provozovatelů, na které se poplatková povinnost vztahuje. Ekologicky šetrné jednání je tedy i ekonomicky výhodné. Prokázání kýženého efektu však v případě aplikace nejlepších dostupných technik či provozování zdroje tak, že se úroveň znečišťování pohybuje pod 50 % hodnoty specifického emisního limitu, musí být verifikovatelné, a to právě pomocí prováděného kontinuálního měření, které poskytuje informace o případném snížení úrovně znečišťování daným zdrojem v určitém úseku. Naproti tomu jednorázové měření by poskytlo pouze informaci o úrovni znečišťování v daném okamžiku, kdy bylo měřeno, takový postup však není pro účely aplikace výjimky z obecného pravidla, resp. z poplatkové povinnosti, dostatečným prokázáním pozitivního efektu na kvalitu ovzduší.

[14] Stěžovatel má za to, že příslušný krajský úřad postupoval při vyměření poplatkové povinnosti nejen v souladu s textem zákona, ale také s aktualizovaným stanoviskem

příslušeného nadřízeného orgánu (Ministerstva životního prostředí) a dobrou praxí potvrzenou komentářem k zákonu o ochraně ovzduší (Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 181-182). Pokud by krajský úřad zvolil jakoukoliv jinou variantu postupu, jednalo by se, nejen ve vztahu k dalším provozovatelům, o překročení pravomocí správního uvážení vedoucího k vyšší míře právní nejistoty na území celé České republiky (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63).

[15] V podání ze dne 20. 5. 2019 stěžovatel dále doplnil odkaz na § 92 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, podle něhož daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v řádném daňovém tvrzení, dodatečném daňovém tvrzení a dalších podáních. S ohledem na subsidiaritu daňového řádu ve vztahu k poplatkům za znečišťování ovzduší má stěžovatel za to, že důkazní břemeno neunesl provozovatel stacionárního zdroje, tedy žalobce, neboť v poplatkovém přiznání neuvedl přesvědčivé údaje o splnění podmínky pro nevyměření poplatku.

[16] Stěžovatel dále poukazuje na § 15 odst. 6 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, který odchylně od písmen b) a c) možnost aplikace jednorázového měření připouští. V § 15 odst. 6 písm. a) se totiž vychází z ročních emisí. Pojem roční emise je v praxi ochrany ovzduší vždy svázán s vyjádřením množství emisí znečišťující látky v tunách za rok. Jedná se o údaj, který je zjištělný a běžně zjišťovaný i z jednorázového měření pouhým násobkem takto zjištěného hmotnostního toku a provozních hodin stacionárního zdroje, resp. takto zjištěné měrné výrobní emise (emise na jednotku výroby) a produkce. Úmysl zákonodárce je dle názoru stěžovatele zcela zřejmý z odlišného znění § 15 odst. 6 písm. a) a § 15 odst. 6 písm. b) a c), a krajský soud tak zásadně pochybil v posouzení věci tím, že při posuzování úmyslu zákonodárce nevzal tento zásadní rozdíl v úvahu. V případě, že by zákonodárce měl v úmyslu připustit při aplikaci výjimek dle písmen b) a c) jiné, než kontinuální, měření, volil by stejnou formulaci jako u písmene a). Naopak emisní koncentraci dosahovanou v průběhu celého roku, kterou uvádí písmena b) a c), z jednorázového měření v žádném případě zjistit nelze. Proto není na místě ani aplikace právní zásady *in dubio pro libertate* v případě existence dvou rozporných výkladových alternativ, protože významová odlišnost výše citovaných ustanovení vylučuje jejich zaměnitelnost.

[17] V neposlední řadě stěžovatel rozporuje odůvodnění krajského soudu uvedené v odst. 13 napadeného rozsudku o tom, že stanovisko Ministerstva životního prostředí je vnitřně nesoudržné. Nelze zejména souhlasit s tvrzením, že „*Zákonná konstrukce je tedy taková, že je-li splněn určitý limit prostřednictvím předepsaného...*“, v tomto případě jednorázového, „*...měření, má se zato, že environmentální standard je dodržen po celé sledované období*“. Toto tvrzení nelze přijmout a je třeba zdůraznit, že jednorázové měření emisí vystihuje stav v době prováděného měření a nelze ho *a priori* vztahovat na celé poplatkové období. Takový výklad by byl popřením samotné podstaty jednorázového měření emisí. Zákon pouze neukládá těmto zdrojům v rámci minimálních požadavků povinnost prokazovat plnění emisního limitu po danou periodu (např. během jednoho roku) opakovaně. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že: „*Dikce ustanovení § 15 odst. 6 písm. b) a c) [zákonu o ochraně ovzduší] 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“, a záměr modifikovat způsob měření emisí nelze podle krajského soudu dovodit ani z projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší v Senátu Parlamentu ČR. Podle stěžovatele zákonodárce tyto dvě věci nijak nespojuje. Zatímco jednorázové měření emisí slouží k prokázání plnění emisního limitu v době prováděného měření, poplatkový systém vyžaduje výslovně doložení plnění emisní koncentrace „*v celém poplatkovém období*“. To, že zákon o ochraně ovzduší v § 15 odst. 6 výslovně neuvádí, jakým způsobem se plnění emisní koncentrace po celé poplatkové období dokládá, neznamená, že je možné použít i způsoby, které splnění této podmínky evidentně nedokládají. Takový výklad by byl v rozporu se zákonem. Stanovisko Ministerstva životního prostředí tak nikterak nejde nad rámec požadavků zákona, pouze uvádí, jaké postupy lze a jaké nelze z podstaty věci považovat za průkazné ve vztahu ke splnění zákonné podmínky dosahování emisní koncentrace „*v celém poplatkovém období*“. Zákonodárce oproti vládnímu návrhu zákona záměrně doplnil do § 15 odst. 6 písm. b) a c) slova „*v celém poplatkovém období*“. Není přitom namístě toto doplnění dávat do souvislosti se snahou měnit způsob zjišťování úrovně znečišťování stanovený v § 6 zákona o ochraně ovzduší.

IV. Vyjádření žalobkyně

[18] Žalobkyně ve svém vyjádření zejména poukazuje na skutečnost, že pokud je zákonná právní úprava nejasná, musí být postupováno v souladu se zásadou *in dubio mitius*. Správní orgán musí zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž správní orgán prvního stupně ani stěžovatel se věcí nezabývali materiálně, ale pouze formálně. Provozovatelé stacionárních zdrojů znečištění měli být primárně motivováni nárokem na snížení či neuplatnění poplatku za znečištění k investicím do technologií pro snížení emisí, nikoliv do nestandardních (a nadbytečných) zařízení na kontinuální měření, které právní předpisy nevyžadují. Stanovisko Ministerstva životního prostředí není závazné, a není přípustné, aby na jeho základě docházelo k zásahu do práv soukromých osob, navíc pokud je jeho obsah chybný a z pohledu soukromých subjektů nepředvídatelný.

[19] Žalobkyně na prvním místě poukazuje na to, že argumentace stěžovatele je nelogická, když na jedné straně říká, že pro aplikaci § 15 odst. 5 a 6 odst. b) a c) zákona o ochraně ovzduší je nezbytné prokázat, že po celé poplatkové období nedošlo k překročení emisní koncentrace konkrétní znečišťující látky, což je možné jen při kontinuálním měření, protože, i když se následně vypočítávají půlhodinové, hodinové, denní, měsíční a roční hodnoty, tak elektronicky jsou zachovávány veškeré hodnoty (i ty, které se při vyhodnocení plnění emisních limitů neupotřebí). Na druhé straně podkladem pro uplatnění snížení nebo neuplatnění poplatku jsou právě jen průměrné hodnoty koncentrace dle § 8 vyhlášky č. 415/2012 Sb. V žádném z formulářů, které se podávají dle zákona o ochraně ovzduší, není požadavek na uvedení hodnoty nejvyšší koncentrace během daného poplatkového období nebo prohlášení, že nedošlo k porušení požadavku dle § 15 odst. 5 či 6 písm. b) nebo c) zákona o ochraně ovzduší.

[20] Žalobkyně dále nesouhlasí ani s argumentací stěžovatele, že je nutné rozlišovat mezi problematikou měření znečišťování ovzduší a problematikou poplatků. Taková

argumentace není stěžovatelem nijak podložena. Pokud by měla být problematika poplatků a měření emisí oddělena, tak nedává smysl, proč jsou výsledky měření podkladem pro vyměření poplatku či jeho snížení či neuplatnění. Ze zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že výsledky měření a následný poplatek spolu přímo souvisí, když na základě výsledků se poplatek vyměřuje. Zákon o ochraně ovzduší nerozlišuje, zda je výpočet množství emisí proveden na základě výsledku kontinuálního nebo jednorázového měření emisí. Jak vyplývá z dopisu Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 6. 2014, č. j. 39033/ENV/14, ve vztahu k plnění emisních limitů dle tzv. Závěrů o nejlepších dostupných technikách (BAT, *Best Available Techniques*) jsou jednorázové a kontinuální měření zcela rovnocenná. Při hodnocení plnění emisního limitu se i u jednorázového měření emisí, které trvá v řádech hodin, hovoří o tzv. průměrné denní střední hodnotě, pokud je při měření a jeho vyhodnocení postupováno dle § 4 a § 5 vyhlášky č. 415/2012 Sb., což je v případě žalobkyně bez pochybností splněno. Pokud stěžovatel trvá na výkladu, že stacionární zdroj musí dosahovat v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace, je s ohledem na výše uvedená tvrzení stěžovatele vyloučeno snížení nebo nevyměření poplatku pro všechny zdroje stacionárního znečištění, protože ani výsledky kontinuálního ani jednorázového měření, které jsou podkladem pro stanovení poplatku, to nedokazují. Navíc podle § 6 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší se správnost kontinuálního měření ověřuje právě prostřednictvím měření jednorázového. Pokud stěžovatel tvrdí, že u jednorázového měření je podkladem výsledek v daném okamžiku, tak obdobně lze říci totéž o měření kontinuálním, protože jen v okamžiku, kdy je jeho správnost ověřovaná, je možné potvrdit hodnoty měření kontinuálního.

[21] Stěžovatel odkazuje na odchylné znění § 15 odst. 6 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, dle něhož je oproti písm. b) a c) možné využít výsledků jednorázového měření, a to protože se zde nehovoří o emisní koncentraci, ale o ročních emisích. Z § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší však vyplývá, že každá z daných podmínek míří na jinou situaci. Účelem zákona o ochraně ovzduší je zajistit co nejméně emisí, tj. zajistit co nejméně zatěžující provoz stacionárních zdrojů znečištění. Aby toho zákonodárce dosáhl, tak má možnost motivovat provozovatele jednak tím, že po celou dobu provozu sníží emisní koncentraci, ale zároveň sníží i množství emisí, jež se uvádí v ročních hodnotách. Nelze argumentovat tím, že pokud to z § 15 odst. 6 písm. a) vyplývá, tak v písm. b) a c) to určitě zákonodárce myslel jinak. Myslel-li to jinak, tak to měl jasně uvést. Žalobkyně nemůže souhlasit s argumentací stěžovatele, že jediné investice do kontinuálního měření může zajistit snižování úrovně znečišťování. O tom nehovoří ani zákon o ochraně ovzduší, ani jeho důvodová zpráva. Až do prosince 2016 nebylo v žádném výkladu či dokumentu ve vztahu k zákonu o ochraně ovzduší uvedeno, že by pro osvobození či snížení poplatku bylo nutné kontinuální měření. S tímto výkladem přišlo Ministerstvo životního prostředí až v prosinci 2016, tj. v době, kdy provozovatelé ani neměli šanci na tento výklad zareagovat (snížení nebo nevyměření poplatku bylo v zákoně o ochraně ovzduší schváleno již od 2. 5. 2012, ale s odloženou účinností). Stanovisko Ministerstva životního prostředí v prosinci 2016 bylo prvním dokumentem, který obsahoval myšlenku, že pro snížení nebo neuplatnění poplatků je nezbytné kontinuální měření, přičemž se jedná o výklad, který nemá konkrétní, jasnou a nezpochybnitelnou oporu v zákoně o ochraně ovzduší. Navíc vzhledem k tomu, že daný výklad má dopad do práv žalobkyně, ale i dalších soukromých osob, má žalobkyně za to, že stanovisko nebylo závazné.

[22] V neposlední řadě žalobkyně nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že žalobkyně neunesla důkazní břemeno, neboť v poplatkovém přiznání neuvedla přesvědčivé údaje. Toto tvrzení stěžovatele je nedostatečné a nepodložené. Žalobkyně vyplnila a řádně podala poplatková přiznání, v rámci nichž správně vyplnila veškeré náležitosti. Pomineme-li, že i jednorázové měření je dle žalobkyně postačující, poukazuje žalobkyně na to, že splnění podmínek pro snížení nebo nehrzení poplatku dle § 15 odst. 5 a 6 zákona o ochraně ovzduší může být prokázáno i jiným způsobem, přičemž správní orgán prvního stupně (a tedy i stěžovatel) má ve svých spisech k dispozici veškeré informace, které to dokazují. Stěžovatel ani správní orgán prvního stupně se nezabývali skutečným obsahem poplatkového přiznání a skutkovým stavem, ale rozhodli na základě formálního přezkoumání poplatkového přiznání, když u některých zdrojů nebylo uvedeno kontinuální měření. Žalobkyně ve svém vyjádření v podrobnostech dále popisuje, jak lze u jednotlivých emisních parametrů (TZL, SO₂, NO_x) splnění podmínek prokázat.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

a) Právní úprava poplatků za znečišťování

[25] Právní úprava poplatků za znečišťování je upravena v § 15 zákona o ochraně ovzduší. Zákon samotný nabyl účinnosti dnem 1. 9. 2012, avšak mimo jiné s výjimkou ustanovení o poplatcích za znečišťování – § 15 odst. 1 až 5 nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2013 a § 15 odst. 6 nabyl účinnosti až dnem 1. 1. 2017 (viz § 44 zákona o ochraně ovzduší). Z důvodové zprávy k § 15 tohoto zákona se podává, že „[p]rovozovatel může od roku 2017 uplatnit nárok na snížení sazeb použitých pro výpočet poplatku, pokud provede investici, v jejímž důsledku dojde ke stanovenému snížení emisí. Tímto novým prvkem se zvyšuje motivační funkce poplatků, zejména v kombinaci s narůstajícími sazbami po roce 2016. Stanovené snížení emisí vychází z cílů, které bude muset ČR dosáhnout k roku 2020. Sníženou sazbu bude moci uplatnit také provozovatel, který dosáhne na jím provozovaném stacionárním zdroji nejnižších úrovní emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami dle informací zveřejňovaných Evropskou komisí. U stacionárních zdrojů, pro něž nejsou nejlepší dostupné techniky vydefinovány, může být snížená sazba uplatněna v případě, že u zpoplatněné znečišťující látky dosahuje nižší emisní koncentrace nežli 50% hodnoty specifického emisního limitu. Sníženými sazbami se od roku 2017 rozumí sazby platné pro roky 2012 – 2016.“

[26] Podle § 15 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší 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 (§ 15 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší). Od poplatku za znečišťování se osvobozují znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji v provozně,

u které celková výše poplatků za poplatkové období činí méně než 50.000 Kč (§ 15 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší). Základem poplatku za znečišťování je množství emisí ze stacionárního zdroje nebo zdrojů v tunách (§ 15 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší). Poplatek za znečišťování se vypočte jako součin základu poplatku a sazby uvedené v příloze č. 9 k zákonu o ochraně ovzduší (v podrobnostech § 15 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší). Poplatkovým obdobím je kalendářní rok (§ 15 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší). 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 (§ 15 odst. 8 a 9 zákona o ochraně ovzduší). 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 (§ 15 odst. 10 zákona o ochraně ovzduší).

[27] Situace, kdy se poplatek za znečišťování u znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem nevyměří, stanoví § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší. Podle tohoto ustanovení platí následující (podtržení přidáno): *Poplatek 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.

b) Zjišťování a vyhodnocení úrovně znečišťování

[28] Problematiku zjišťování a vyhodnocení úrovně znečišťování upravuje primárně § 6 zákona o ochraně ovzduší. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí, že „množství vypouštěných emisí bude zjišťováno měřením, případně výpočtem. O zjišťování emisí výpočtem musí rozhodnout příslušný orgán ochrany ovzduší (krajský úřad) a to pouze v případě, že nelze dostupnými technickými prostředky zaručit, že měření odráží skutečnou úroveň znečišťování. Dalšími případy použití výpočtu namísto měření (přímo ze zákona) jsou záložní zdroje energie a dále zdroje vyjmenované v prováděcím předpisu (hledisko jejich malého vlivu na kvalitu ovzduší). [...] Měření emisí, stejně jako doposud, bude prováděno jednorázově a u vybraných stacionárních zdrojů (jejichž seznam je obsažen v příloze č. 4 k zákonu) také kontinuálně. Stanovení četnosti a způsob provedení jednorázového měření a způsob provádění kontinuálního měření budou stanoveny prováděcím právním předpisem. Kontinuální měření emisí se provádí

pro zjištění koncentrací znečišťujících látek a dalších vybraných parametrů odpadního plynu, které jsou uvedeny v příloze č. 4 zákona.“

[29] Podle § 6 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší provozovatel stacionárního zdroje zjišťuje úroveň znečišťování měřeními, a v případě zákonem stanovených podmínek též i výpočtem. Dle § 6 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší se úroveň znečišťování *zjišťuje jednorázovým měřením emisí v intervalech stanovených prováděcím právním předpisem nebo kontinuálním měřením emisí. Jednorázové měření emisí zajišťuje provozovatel prostřednictvím autorizované osoby podle § 32 odst. 1 písm. a). Kontinuální měření emisí provádí provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 4 k tomuto zákonu.*

[30] Ustanovení § 4 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší dále stanoví, že Ministerstvo životního prostředí 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 provedeno vyhláškou č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

[31] Jak vyplývá ze shora citované právní úpravy, měření emisí, které má provozovatel povinnost zajistit, lze provést dvojím způsobem – jednorázově nebo kontinuálně.

[32] K jednorázovému měření emisí odborná literatura uvádí následující (podtržení přidáno): *„Jednorázové měření emisí je nejzákladnější a nejběžnější prostředek, jak ověřit, že stacionární zdroj při uvádění do provozu skutečně splňuje své specifické emisní limity a dále zda tyto emisní limity je schopen dodržet i v provozu za předepsaných podmínek, za kterých se jednorázové měření emisí provádí. Provozovatel, který má povinnost provádět jednorázové měření, musí toto měření provádět prostřednictvím osoby autorizované pro provádění jednorázového měření emisí podle § 32 odst. 1 písm. a) [zákona o ochraně ovzduší]. Tato osoba je proškolená pro provádění jednorázového měření a udělení autorizace zajišťuje, že tato osoba splňuje nezbytné požadavky z hlediska technického vybavení a že disponuje znalostmi problematiky měření emisí včetně právní úpravy této oblasti. Jednorázové měření emisí je tak realizováno na základě smluvního vztahu mezi provozovatelem a autorizovanou osobou. Aby bylo možné ověřit správnost prováděného autorizovaného jednorázového měření emisí účastí kontrolního orgánu při tomto měření, je provozovatel povinen oznámit [České inspekci životního prostředí] alespoň pět pracovních dní předem, že bude autorizované měření emisí provádět. [...] V případě, že by k tomuto oznámení nedošlo nebo k němu došlo v kratší lhůtě, může provozovatel jednorázové měření emisí provést, nicméně toto měření nebude způsobilé pro uznání splnění zákonné povinnosti zjišťování úrovně znečištění. Výsledky takového měření může provozovatel využít pro svou vlastní potřebu, ale nikoliv pro potřebu státní správy, resp. pro splnění zákonné povinnosti.“* (Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O. Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, § 6 zákona o ochraně ovzduší, část IV., bod 1).

[33] Kontinuální měření emisí odborná literatura charakterizuje následovně (podtržení přidáno): „Technicky komplikovanější a finančně náročnější než provádění jednorázového měření emisí je zajišťování kontinuálního měření emisí. Z tohoto důvodu se provádění tohoto měření vyžaduje pouze u stacionárních zdrojů, jejichž emise jsou v celkovém objemu velmi vysoké nebo zdraví velmi škodlivé a je odůvodnitelné, že se vyžaduje kontinuální sledování hmotnostní koncentrace znečišťujících látek v odpadním plynu. Předchozí právní úprava ukládala povinnost zajišťovat kontinuální měření poněkud nesourodě částečně přímo [zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)] a částečně v jeho prováděcím právním předpisu. S ohledem na závažnost dopadů této povinnosti upravuje nová právní úprava tuto věc na jednom místě a ve značném detailu již přímo v příloze č. 4 části B k [zákonu o ochraně ovzduší]. Zde je uveden jak úplný soupis stacionárních zdrojů, které mají povinnost provádět kontinuální měření emisí, tak rozsah kontinuálně měřených znečišťujících látek a stavových a vztažných veličin. [...] V příloze č. 4 k [zákonu o ochraně ovzduší] jsou rovněž upraveny výjimky, kdy je s ohledem např. na podstatu paliva zřejmé, že emisní koncentrace některé znečišťující látky nemůže dosahovat vysokých úrovní (např. emisní koncentrace oxidu siřičitého při spalování zemního plynu odebraného z veřejné distribuční sítě, ve kterém je obsah síry již garantován výrobcem a dodavatelem na velmi nízké úrovni). V takovém případě [zákon o ochraně ovzduší] připouští, aby namísto kontinuálního měření bylo pro zjištění emisí dané znečišťující látky využito jednorázové měření emisí. Správnost výsledků kontinuálního měření emisí musí být rovněž pravidelně ověřována. Z tohoto důvodu má provozovatel povinnost zajistit každoročně ověření správnosti výsledků prostřednictvím jednorázového měření emisí provedeného osobou autorizovanou pro provádění těchto měření podle § 32 odst. 1 písm. a) [zákona o ochraně ovzduší]. [...] Stejně jako na jednorázová měření emisí stanovuje [vyhláška č. 415/2012 Sb.] požadavky na způsob a podmínky zjišťování úrovně znečišťování kontinuálním měřením [...]

Výsledky kontinuálního měření emisí se vyhodnocují každodenně, za každý den jsou uchovávány elektronicky a jsou vytištěny v případech, kdy daný den došlo k překročení emisního limitu. V první pracovní den následující po skončení kalendářního roku provozovatel musí zpracovat souhrnné výsledky za kalendářní rok, které jsou uchovávány v elektronické podobě.“ (Tamtéž – Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, § 6 zákona o ochraně ovzduší, část IV., bod 2).

[34] Pokud jde o spornou formulaci § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší „v celém poplatkovém období“ i samotná citovaná literatura připouští nejasnost tohoto zákonného požadavku (podtržení přidáno): „Nejasný je především požadavek [zákona o ochraně ovzduší] na to, aby emisní koncentrace byla dosahována v celém poplatkovém období – tedy po celý kalendářní rok. Stanovit výši emisní koncentrace za celý kalendářní rok totiž lze výlučně s použitím řádně provozovaného kontinuálního měření – jako roční průměrnou emisní koncentraci. Ve formě roční průměrné emisní koncentrace rovněž jsou obvykle stanovovány výše zmíněné úrovně emisí spojené s aplikací nejlepších dostupných technik, takže lze dovodit, že [zákon o ochraně ovzduší] směřuje pouze na skupinu stacionárních zdrojů, které mají podle přílohy č. 4 [zákona o ochraně ovzduší] povinnost provádět kontinuální měření emisí. Tím se poměrně razantně zužuje skupina stacionárních zdrojů, které mohou uplatnit koeficient úrovně emisí. (Tamtéž – Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, § 15 zákona o ochraně ovzduší, část IV., k odstavci 4, 5 a 7). „Další formy úlevy pro účely výpočtu poplatku, které ale, oproti koeficientu úrovně emisí podle odstavce 5, vedou k úplnému odpuštění placení poplatku za příslušnou znečišťující látku, jsou upraveny v odstavci 6 [...]. „I v tomto případě je možné dospět k názoru, že o úlevy formulované v písmenech b) a c) se mohou „ucházet“ pouze stacionární

zdroje, které zjišťují úroveň znečišťování kontinuálním měřením emisí [...].“ (Tamtéž – Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, § 15 zákona o ochraně ovzduší, část IV., k odstavci 6).

[35] Stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu, podle něhož splnění specifických emisních limitů, jak jsou uvedeny v § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší, lze podle stávající zákonné právní úpravy prokázat nejen kontinuálním měřením, ale i měřením jednorázovým, popř. výpočtem. Nejvyšší správní soud ovšem s tímto právním názorem krajského soudu souhlasí.

[36] Jak již bylo shora uvedeno, zákon o ochraně ovzduší umožňuje měřit emise dvojitým způsobem. Jednak tzv. *jednorázovým měřením emisí*, které je prováděno obvykle prostřednictvím jednorázového odběru vzorků odpadního plynu a jeho následné analýzy, jež využívá naprostá většina stacionárních zdrojů. Omezený počet stacionárních zdrojů, jejichž emise jsou velmi vysoké, má pak uloženu povinnost provádět tzv. *kontinuální měření emisí*, kdy dochází ke kontinuální analýze hmotnostních koncentrací vybraných znečišťujících látek v odpadním plynu a analýze stavových a vztažných veličin, tj. fyzikálních parametrů odpadního plynu.

[37] Není pochyb o tom, že kontinuální měření emisí poskytuje přesnější výsledky, avšak je současně finančně nákladnější. Zákon o ochraně ovzduší proto stanoví povinnost kontinuálního měření pouze provozovatelům vybraných významnějších zdrojů znečišťování ovzduší, které jsou vyjmenovány v příloze č. 4 zákona o ochraně ovzduší. S ohledem na závažnost dopadů této povinnosti upravuje zákon tuto věc na jednom místě a ve značném detailu již přímo v příloze zákona [tento záměr ostatně uvozovala již důvodová zpráva k § 6 zákona o ochraně ovzduší „*Měření emisí, stejně jako doposud, bude prováděno jednorázově a u vybraných stacionárních zdrojů (jejichž seznam je obsažen v příloze č. 4 k zákonu) také kontinuálně.*“].

[38] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje tvrzení stěžovatele a odborné literatury, že kontinuální měření poskytuje výsledky, které s větší přesností odpovídají na otázku, zda v průběhu *celého poplatkového období* někdy došlo k překročení emisního limitu, než je tomu u měření jednorázového. Jak však správně uvedl již krajský soud, tato skutečnost sama o sobě nemůže být důvodem k uvalení povinnosti na poplatníka, kterou zákon o ochraně ovzduší výslovně nestanoví a kterou z něj správní orgány dovozují toliko výkladem. Obzvláště v situaci, kdy zákon o ochraně ovzduší jinak výslovně stanoví, v jakých případech je provozovatel stacionárního zdroje povinen provádět kontinuální měření (a tedy investovat značné finanční prostředky do příslušného technického vybavení – viz § 6 odst. 4 zákona). Není tedy možné dovozovat povinnost disponovat příslušnou technikou nad rámec zákona pouze pro účely prokázání splnění podmínek pro osvobození od poplatku za znečišťování ve smyslu § 15 odst. 6 zákona. Nadto lze upozornit na paradox, ke kterému by aplikace tohoto názoru ve svém důsledku vedla.

[39] Ze zákona jsou povinni zajišťovat kontinuální měření pouze provozovatelé stacionárních zdrojů, jejichž emise jsou v celkovém objemu velmi vysoké nebo zdraví velmi škodlivé (o tyto stacionární zdroje se totiž jedná v příloze č. 4 k zákonu o ochraně ovzduší). Pouze tito provozovatelé, případně provozovatelé, kterým zákon kontinuální měření sice nepřikazuje, ale sami by pro účely osvobození od poplatků do příslušné

techniky pro kontinuální měření investovali, by mohli dosáhnout na splnění podmínek pro nevyměření poplatků za znečišťování podle § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší. Naproti tomu provozovatelé stacionárních zdrojů, které nejsou uvedeny v příloze č. 4 k zákonu a které z povahy věci méně zatěžují ovzduší (zákon proto umožňuje, aby měření emisí běžně prováděli pomocí jednorázového měření), by na splnění podmínek pro nevyměření poplatku paradoxně nedosáhli – jedině pokud by cíleně investovali do příslušné techniky pro kontinuální měření. V tomto směru lze souhlasit s názorem žalobkyně, že provozovatelé stacionárních zdrojů znečištění by měli být primárně motivováni nárokem na snížení či neuplatnění poplatku za znečištění k investicím do technologií pro snížení emisí, nikoliv do nestandardních a nadbytečných zařízení na kontinuální měření, které právní předpisy pro samotné zjišťování a vyhodnocování znečišťování ovzduší jinak nevyžadují.

[40] Argumentace stěžovatele o nutnosti rozlišovat mezi problematikou měření znečišťování ovzduší a problematikou poplatků za znečišťování, neobstojí. Ze zákona o ochraně ovzduší naopak vyplývá, že výsledky měření emisí a následný poplatek za znečišťování spolu přímo souvisí, neboť právě na základě výsledků měření emisí (tj. zákonem upraveným způsobem zjišťování a vyhodnocování znečištění ovzduší) se poplatek za znečišťování vyměřuje. Tím, že zákon o ochraně ovzduší upravuje dva způsoby měření emisí – jednorázové a kontinuální – stanoví rovněž podmínky, za jakých lze ten či onen způsob měření uplatnit. Bylo-li úmyslem zákonodárce, aby formulace § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší „*v celém poplatkovém období*“, mířila současně i na povinnost měření emisí kontinuálně, bylo nezbytné, aby tak stanovil jasně a výslovně. Jak však uvedl již krajský soud, z průběhu projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší v Senátu Parlamentu ČR dne 15. 3. 2012 nelze dovodit záměr autorů pozměňovacího návrhu, jímž bylo do § 15 odst. 6 písm. b) a c) doplněno sousloví „*v celém poplatkovém období*“, modifikovat způsob měření emisí (viz stenoáznam z 19. schůze Senátu dne 15. 3. 2012, dostupný z <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/63870/53944/52396>). I kdyby takový záměr skutečně existoval, k vyvození zákonné povinnosti by to nepostačovalo. Jak správně zdůraznil již krajský soud, ze základní ústavněprávní zásady, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy), plyne, že nelze dovozovat implicitní povinnost z textu zákona tam, kde to není zcela jednoznačně a bez stínu pochybností vyjádřeno.

[41] Kasační soud nijak nezpochybňuje závěry rozsudku ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, na který poukazoval stěžovatel, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy. Nejvyšší správní soud se povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – musí se jednat výhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvídatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně*

přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech.“ Interní předpisy nemohou jednotlivcům stanovit povinnosti nad rámec zákona. Jakkoliv je tedy jistě žádoucí, aby s ohledem na důležitost, komplexnost a technickou náročnost ochrany ovzduší Ministerstvo životního prostředí poskytovalo příslušnou metodiku k uplatňování zákona o ochraně ovzduší, interní předpisy nemohou výkladem překonávat mezery zákonů, zejména stanovit nad jejich rámec povinnosti, a to k tíži soukromých osob. Nadto Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem žalobkyně, že v příslušném poplatkovém období za rok 2017 již provozovatelé, kteří nebyli vybaveni technikou pro kontinuální měření emisí, mohli stěžovat na závěry stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 12. 2016 (aktualizované dne 11. 12. 2017), které dovodilo, že k prokázání plnění podmínky stanovené emisní koncentrace v § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší není možné použít jednorázové měření emisí ani výpočet emisí.

[42] Ustanovení § 15 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší pro účely nevyměření poplatku za znečištění výslovně nestanoví (nemodifikuje) přípustné způsoby zjišťování a vyhodnocování znečištění ovzduší. Za této situace je tedy třeba vyjít z toho, za jakých podmínek jsou zákonem o ochraně ovzduší jednorázové a kontinuální měření emisí, příp. výpočet, přípustné. Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s krajským soudem uzavírá, že splnění specifických emisních limitů, jak jsou uvedeny v § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší, lze prokázat nejen kontinuálním měřením, ale i měřením jednorázovým, popř. výpočtem, a to za podmínek, pro které zákon o ochraně ovzduší tyto způsoby zjišťování a vyhodnocování znečištění ovzduší jinak připouští. 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 v rozsudku ze dne 22. 2. 2018, č. j. Komp 2/2017-21, poplatek za znečišťování dle zákona o ochraně ovzduší *„je třeba považovat pro účely daňového řádu za daň s odkazem na § 2 odst. 3 písm. a) tohoto zákona“*. 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, příkazující v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ takových norem dát přednost té alternativě, která je pro jednotlivce nejvýhodnější“* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS; shodně viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02).

VI. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud s ohledem na předeslané neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. Z úřední povinnosti kasační soud z obchodního rejstříku rovněž zjistil, že obchodní firma žalobkyně (IČO: 45193258) je od 22. 7. 2019 „Liberty Ostrava a.s.“, nikoliv „ArcelorMittal Ostrava a.s.“, z tohoto důvodu proto upravil označení žalobkyně v záhlaví svého rozsudku.

[44] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, naopak plný úspěch měla žalobkyně. Stěžovatel je proto povinen nahradit úspěšné žalobkyni náklady zastoupení ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů

za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a daně z přidané hodnoty ve výši 714 Kč, jejímž je advokát žalobkyně plátce. Stěžovatel je proto povinen uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4.114 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Pavla Říhy, advokáta.

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

V Brně dne 3. září 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu