

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ministerstvo financí** se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě na určení pravomoci mezi ústředními správními úřady podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.,

takto:

I. **Příslušné** rozhodnout o odvoláních proti rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ve věci řízení o poplatku za komunální odpad **je** Ministerstvo financí.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah žaloby Ministerstva financí

[1.] Ministerstvo financí v žalobě uvádí, že v období počínajícím zářím 2009 mu Ministerstvo životního prostředí postoupilo několik odvolání brojících proti Magistrátu hl. m. Prahy ve věcech poplatků za komunální odpad, a to v režimu zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, i zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. K tomuto postoupení došlo na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 1 As 56/2009, v němž je obsažen právní názor, podle něhož do kompetence žalovaného Ministerstva životního prostředí nepatří řízení ve věcech daní a poplatků, a to ani v případě poplatků za komunální odpad. Kompetentním ústředním orgánem státní správy je proto v této oblasti Ministerstvo financí.

[2.] Ministerstvo financí s tímto názorem nesouhlasí. Má za to, že soud přehlédl skutečnost, že mimo místní poplatek za sběr, třídění, využívání a zneškodňování komunálního odpadu, upraveného v režimu zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a kde se nepochybně jedná o daň ve smyslu legislativní zkratky obsažené v ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků („daňový řád"), je poplatek za komunální odpad upraven vně režimu místních poplatků.

[3.] Žalobce popisuje vývoj právní úpravy odpadového hospodářství po roce 1990, kdy byl nejprve přijat zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, který však neobsahoval žádné ustanovení o formě a způsobu vybírání poplatků za komunální odpad. Tento zákon byl nahrazen zákonem č. 125/1997 Sb., který předpokládal v ustanovení § 10 úhradu za likvidaci komunálního odpadu prostřednictvím smlouvy mezi původci odpadu a obcí. Tato úprava byla údajně problematická, jelikož nemohla nikoho přinutit k uzavření této smlouvy. S účinností od 29. 2. 2000 proto byl tento zákon novelizován zákonem č. 37/2000 Sb., kterým byly obce zmocněny stanovit poplatek za komunální odpad formou obecně závazné vyhlášky. Správu tohoto poplatku vykonávala obec. Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů byl do zákona č. 565/1990 Sb. zaveden až novelou s účinností od 1. 1. 2002. Žalobce proto zpochybňuje tvrzení Nejvyššího správního soudu obsažené v citovaném rozsudku, kterým je poplatek za komunální odpad subsumován pod místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Žalobce dále uvádí, že správa místních poplatků a poplatků za komunální odpad byla do 31. 12. 2002 v samostatné působnosti obcí, protože teprve s účinností od 1. 1. 2003 zákonná úprava výslovně stanovila, že tato působnost je výkonem přenesené působnosti (§ 15 zákona č. 565/1990 Sb.).

[4.] Počínaje od 1. 1. 2003 platí zákonná úprava, podle níž může obec vybírat úhradu za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů

- na základě písemné smlouvy,
- formou poplatku za komunální odpad podle ustanovení § 17a zákona č. 185/2001 Sb. a
- formou místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy a třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

[5.] Zákon tak rozlišuje mezi poplatkem za komunální odpad podle zákona č. 185/2001 Sb. a předmětným místním poplatkem dle zákona č. 565/1990 Sb. Jde o dva různé poplatky, u nichž samotná obec určí, který z nich si zvolí. Většina obcí si zvolila formu místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, nicméně hl. m. Praha si určilo formu poplatku za komunální odpad podle ustanovení § 17a zákona č. 185/2001 Sb. Společným znakem obou poplatků je, že jsou stanoveny v samostatné působnosti. Rozdíl však spočívá v tom, že u poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů se řízení vede v přenesené působnosti. V případě hl. m. Prahy by tak ve druhém stupni rozhodovalo Ministerstvo financí. U poplatku za komunální odpad dle ustanovení § 17a zákona č. 185/2001 Sb. je však řízení vedeno v samostatné působnosti obce. Teprve od 23. 4. 2004 byl do citovaného ustanovení § 17a zákona č. 185/2001 Sb. doplněn odst. 6, podle něhož se na řízení ve věcech poplatků za komunální odpad vztahují zvláštní předpisy, kterými je míněn daňový řád. Ze způsobu

procesní úpravy prý nicméně nelze dovozovat hmotněprávní vymezení charakteru takového peněžitého plnění jako daně a také z toho neplyne věcná kompetence konkrétního ústředního orgánu státní správy.

[6.] Žalobce dále cituje zákonnou úpravu obsaženou v zákonech č. 125/1997 Sb. a č. 185/2001 Sb., a to nejprve *hmotněprávní normy*, z nichž plyne, že obec může v samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou místní systém sběru, svozu, třídění, využívání a zneškodňování komunálních odpadů, resp. systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. *Procesní normy* pak odkazují na daňový řád, který upravuje řízení ve věci poplatků. Žalobce poukazuje na skutečnost, že v obou zákonech chybí *kompetenční norma*, která by stanovila pravomoc a působnost určitému orgánu pro rozhodování o opravných prostředcích. Oba zákony totiž obsahují pouze ustanovení, podle nichž vykonává správu poplatku obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla. Žalobce tvrdí, že z odkazu na daňový řád, který je obsažen v obou citovaných zákonech, nemůže vyplývat automatická aplikace všech jeho ustanovení týkajících se řízení o opravných prostředcích. Zejména ustanovení § 50 odst. 1 daňového řádu, podle něhož je odvolacím orgánem zásadně nejblíže vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal, nelze použít tam, kde kompetenčními normami nejsou vůbec upraveny hierarchické stupně a vztahy nadřízenosti a podřízenosti.

[7.] Žalobce se závěrem domnívá, že z důvodu absence kompetenční normy mu chybí pravomoc k řízení a rozhodování o opravných prostředcích v těchto případech. Pokud by za této situace rozhodoval, byla by tato rozhodnutí nicotnými. Proto navrhuje, aby bylo za kompetentní orgán v řízení o poplatku za komunální odpad při rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy určeno Ministerstvo životního prostředí.

II. Vyjádření žalovaného Ministerstva životního prostředí

[8.] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kompetenční žalobě především ohradil proti kritice svého postupu ze strany žalobce. Pokud totiž Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 56/2009 vyslovil právní názor, podle něhož žalovaný není orgánem příslušným k vedení odvolacích řízení ve věci řízení o poplatku za komunální odpad a jeho rozhodnutí jsou v těchto případech nicotná, musel všechna odvolání postoupit Ministerstvu financí, jelikož v opačném případě by byl jeho postup nezákonný.

[9.] K samotné pravomoci rozhodovat o odvoláních v dané agendě žalovaný uvádí, že souhlasí se závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, byť nikoliv s celým jeho odůvodněním. V každém případě však zákony č. 125/1997 Sb. i č. 185/2001 Sb. stanoví, že obec může stanovit a vybírat poplatek za komunální odpad vznikající na jejím území. Jakkoliv zákon č. 125/1997 Sb. ještě neobsahoval ustanovení, podle něhož se při správě poplatku za komunální odpad postupuje dle daňového řádu, je tato skutečnost zřejmá již z toho, že daňový řád upravuje správu daní, poplatků a odvodů. Podle tohoto zákona pak nestanoví-li zvláštní zákon jinak, je odvolacím orgánem orgán nejblíže vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal (§ 50 odst. 1). Podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (dále „kompetenční zákon“) je Ministerstvo financí ústředním orgánem pro daně, poplatky a clo.

[10.] Z citované zákonné úpravy i z logiky věci žalovaný dovozuje, že orgánem příslušným rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ve věcech poplatků za komunální odpad je Ministerstvo financí. Jakkoliv žalovaný souhlasí s tím, že tento poplatek je odlišný od poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, tato odlišnost nic nemění na základní otázce vedeného kompetenčního sporu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.a) Splnění procesních podmínek řízení

[11.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Podle ustanovení § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo ústřední správní úřady navzájem. Žalovaný ani žalobce zjevně nejsou orgány samosprávy. Prvé dva případy kompetenčních sporů tedy nepřipadají v úvahu. Ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou pak jen ty ústřední orgány státní správy, které jsou zákonem za takové prohlášeny (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 1/2004, www.nssoud.cz). Pojem „ústřední správní úřad“ soudní řád správní nevymezil ani nepoukázal na jiný právní předpis, který by takové vymezení obsahoval, nicméně jde o výraz obsahově totožný s pojmem „ústředního orgánu státní správy“ ve smyslu kompetenčního zákona. Podle ustanovení § 4 tohoto zákona je Ministerstvo financí ústředním orgánem státní správy; podobně podle § 19 odst. 2 je ústředním orgánem státní správy rovněž Ministerstvo životního prostředí. Žalobce i žalovaný jsou tedy ústředními správními úřady. Lze tak učinit závěr, že se jedná o kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[12.] V daném případě jde o záporný kompetenční spor, na který pamatuje ustanovení § 97 odst. 3 s. ř. s., jelikož oba dotčené ústřední orgány státní správy popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o odvoláních brojících proti rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ve věci poplatku za komunální odpad. Nejvyšší správní soud je proto k rozhodování příslušný podle ustanovení § 97 odst. 4 s. ř. s.

III.b) Vlastní argumentace soudu ke kompetenčnímu sporu

[13.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že mezi účastníky řízení není žádného sporu ohledně výše rekapitulovaného popisu vývoje zákonné úpravy. Skutečně platí, že počínaje 1. 1. 2003 je obec oprávněna vybírat poplatek za komunální odpad v režimu zákona č. 185/2001 Sb. (§ 17a). Alternativou k tomuto poplatku je poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, zakotvený v ustanovení § 10b zákona č. 565/1990 Sb. Obec je přitom oprávněna sama zvážit, pro který z těchto poplatků se rozhodne. Podle ustanovení § 17a odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb. totiž platí, že poplatek za komunální odpad „*nelze stanovit současně s místním poplatkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zvláštního zákona*.“ Třetí možností, jak lze vybírat úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních

odpadů od fyzických osob, je uzavření písemné smlouvy (§ 17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb.). Rovněž zde platí, že vybírá-li obec tuto úhradu, nemůže stanovit poplatek za komunální odpad ani místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zvláštního zákona.

[14.] Soud proto akceptuje výhradu Ministerstva financí týkající se dílčí nepřesnosti obsažené v odůvodnění citovaného rozsudku sp. zn. 1 As 56/2009, z něhož skutečně plyne, že poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů je chybně podřazen do režimu zákona o místních poplatcích, byť ve skutečnosti se jedná o poplatek autonomní.

[15.] Podstatné pro nyní rozhodovanou věc je nicméně to, že v případě obou zmíněných poplatků spadá jejich stanovení do oblasti samostatné působnosti obce. Společným rysem je v obou případech rovněž skutečnost, že správu poplatku vykonává obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla, resp. její obecní úřad (§ 17a odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., § 14 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb.). Žalobce nicméně tvrdí, že v případě poplatku za komunální odpad, který si zvolilo hl. m. Praha, sice procesní norma odkazuje na daňový řád (§ 17a odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb.), v obou zákonech však chybí kompetenční norma, která by stanovila pravomoc a působnost určitému orgánu pro rozhodování o opravných prostředcích. Správa poplatku za komunální odpad i následné řízení o něm prý totiž spadá do samostatné a nikoliv přenesené působnosti obce.

[16.] K této otázce soud uvádí, že jakkoliv je samotné stanovení obou zmíněných poplatků věcí samostatné působnosti obce, nelze mít důvodné pochybnosti o tom, že řízení o nich představuje správní řízení, vykonávané v rámci přenesené působnosti, a v jeho rámci je obec oprávněna vydat platební výměr. O tom svědčí již samotná povaha tohoto řízení a také fakt, že je vede obecní úřad, resp. magistrát, který je zásadně orgánem vykonávajícím přenesenou působnost a v oblasti samostatné působnosti plní toliko úkoly, uložené zastupitelstvem nebo radou, příp. pomáhá výborům a komisím, což zjevně není daný případ (§ 109 odst. 3 zákona o obcích, § 81 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze). Nelze ostatně ani přehlédnout, že s ohledem na postup podle daňového řádu mají obecní úřady v tomto řízení postavení správce daně (§ 1 odst. 4 daňového řádu).

[17.] Soud při svých úvahách vycházel rovněž z toho, že právní řád má být vykládán tak, aby představoval jednotný, logický, vnitřně provázaný a funkční systém. Nepovažuje proto za přesvědčivou argumentaci žalobce vedenou v tom směru, že zatímco správa poplatků podle zákona č. 565/1990 Sb. je vykonávána v přenesené působnosti, jedná se v případě poplatku za komunální odpad podle ustanovení § 17a zákona č. 185/2001 Sb. o působnost samostatnou. Jestliže totiž platí, že oba tyto poplatky (viz bod 13) jsou koncipovány jako alternativní a směřující ke stejnému účelu, nemá logiku, aby proces jejich vymáhání probíhal v odvolacím řízení u odlišných orgánů. Soud má proto za to, že za této situace je třeba výkladové nejasnosti zákonné úpravy vykládat ve prospěch jednotného režimu přezkumu obou zmíněných poplatků.

[18.] Soud dále uvádí, že argumentace žalobce ohledně údajné úplné absence kompetenční normy není ani příliš konzistentní. Pokud by totiž platilo, že v citovaných zákonech kompetenční norma zcela chybí a neplyne ani ze zákonů jiných, není možné přesvědčivě dovodit, že ve věci odvolání proti rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy o poplatku za

komunální odpad je kompetentním orgánem automaticky Ministerstvo životního prostředí (tj. žalovaný), tak, jak tvrdí žalobce. V tomto případě by totiž kompetentním orgánem ve smyslu rozhodování o odvolání nebyl nikdo, jelikož je třeba respektovat ústavně zakotvenou zásadu, podle níž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Toto řešení je však pro soud obtížně přijatelné, a to již proto, že by byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení; navíc by byla činěna zásadní procesní odlišnost přezkumu rozhodnutí o poplatku za komunální odpad, činěná v režimu zákonů č. 125/1997 Sb. a č. 185/2001 Sb.

[19.] V nyní projednávané věci se navíc žalobce mýlí, pokud tvrdí, že kompetenční norma zcela chybí. Pokud totiž zákon č. 185/2001 Sb. výslovně odkazuje na daňový řád, je třeba postupovat podle jeho ustanovení § 50 odst. 1, které obsahuje obecné pravidlo, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, je odvolacím orgánem orgán nejblíže vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. Jakkoliv určitě platí, že ze samotné skutečnosti, že se postupuje podle daňového řádu, neplyne bez dalšího použití celého systému zde upravených opravných prostředků (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. Komp 1/2008, www.nssoud.cz), nemá soud pochybnosti v tom směru, že pod postupem podle daňového řádu při správě poplatku za komunální odpad je třeba rozumět (ve shodě s citovaným názorem obsaženým v rozsudku 1 As 56/2009), že se na toto řízení v plném rozsahu aplikují ustanovení, týkající se řádného opravného prostředku.

[20.] Jak totiž konstatoval zdejší soud v opakovaně citovaném rozsudku sp. zn. 1 As 56/2009 (a v této části na jeho odůvodnění lze plně odkázat), na řízení ve věci poplatků za komunální odpad se podpůrně aplikuje daňový řád. Podle jeho ustanovení § 1 odst. 1 totiž daňový řád upravuje správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně (dále jen „daně"), které jsou příjmem státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu, rozpočtů územních samosprávných celků, nebo státních fondů nebo Národního fondu. Poplatky za komunální odpad jsou tak zahrnuty pod legislativní zkratku daně a na řízení o nich se aplikuje daňový řád, což ostatně výslovně upravuje i citované ustanovení § 17a odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb.

[21.] Ze zákona o hlavním městě Praze plyne, že orgány Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak (§ 31 odst. 2). Tuto přenesenou působnost lze v mezích zákona svěřit Statutem hlavního města Prahy rovněž orgánům městských částí (§ 32 odst. 2 zákona). Statut se k řízení o poplatcích za komunální odpad nikterak nevyjadřuje, výkon přenesené působnosti v této oblasti tedy náleží magistrátu, jako správnímu orgánu I. stupně. Při výkonu přenesené působnosti je hlavní město Praha podřízeno příslušnému ministerstvu. Zároveň platí, že příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží oblasti přenesené působnosti hlavního města Prahy, mimo jiné přezkoumávají i rozhodnutí orgánů hlavního města Prahy vydaná ve správním řízení (§ 118 odst. 2 a odst. 3 zákona).

[22.] Dále je nutno poukázat na kompetenční zákon, z jehož ustanovení § 4 odst. 1 plyne, že ústředním orgánem pro daně, poplatky a clo je Ministerstvo financí. Proto je právě toto

ministerstvo kompetentní i k rozhodování o odvolání proti rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ve věcech řízení o poplatku za komunální odpad. Jakkoliv je totiž Ministerstvo životního prostředí ústředním orgánem pro odpadové hospodářství, tedy činnost zaměřenou na předcházení vzniku odpadů, na nakládání s odpady a následnou péči o místo, kde jsou odpady trvale uloženy, a rovněž na kontrolu těchto činností (§ 19 odst. 2 kompetenčního zákona), z logiky věci nelze do jeho kompetence podřadit rovněž řízení ve věcech daní a poplatků, byť by se jednalo o poplatky za komunální odpad.

[23.] Soud má proto za vyvrácenou stěžejní námitku žalobce, že v zákonné úpravě chybí kompetenční norma, z níž by plynula jeho pravomoc rozhodovat o těchto odvoláních. Jakkoliv totiž tato kompetenční norma není obsažena výslovně v zákoně č. 185/2001 Sb., je dovoditelná ze zákonů jiných. Na tomto místě je třeba připomenout, že právní norma představuje pravidlo chování, které není vždy nutně obsaženo v jediném zákonném ustanovení (paragrafu, odstavci apod.), nýbrž že může být i „rozptýleno“ do několika na sebe navazujících a obsahově konzistentních právních předpisů. V nyní projednávaném případě má soud za postaveno najisto, že tato kompetenční norma plyne zcela jednoznačně z citovaných ustanovení § 17a odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., § 1 odst. 1 a § 50 odst. 1 daňového řádu, § 118 odst. 2 a odst. 3 písm. b) zákona o hl. m. Praha, § 4 odst. 1 kompetenčního zákona a konečně i § 178 odst. 2 správního řádu, podle něhož je v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušným ústřední správní úřad.

[24.] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ve věci řízení o poplatku za komunální odpad je odvolacím orgánem proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy Ministerstvo financí.

[25.] Podle ustanovení § 101 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 17. září 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu