

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Filipa Dienstbiera, Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Langáška 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, za účasti: P. B. - APB P., o kompetenční žalobě podle § 97 a násl. s. ř. s., ve věci pravomoci k posouzení podnětu k přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 14. 4. 2015, sp. zn. S-MHMP 536240/2015/OZP-III-Ká R-1007, o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší za rok 2014 podle § 15 odst. 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a k nařízení přezkoumání tohoto rozhodnutí (záporný kompetenční spor),

takto:

I. **Příslušné** k posouzení podnětu k přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 14. 4. 2015, sp. zn. S-MHMP 536240/2015/OZP-III-Ká R-1007, o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší za rok 2014 podle § 15 odst. 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a k případnému nařízení přezkoumání tohoto rozhodnutí, **je Ministerstvo financí**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Předmětem projednávané věci je určení, který z ústředních správních úřadů (Ministerstvo financí, či Ministerstvo životního prostředí) je příslušný k posouzení podnětu osoby zúčastněné na řízení dle § 121 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) k přezkoumání rozhodnutí Magistrátu

hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 14. 4. 2015, sp. zn. S-MHMP 536240/2015/OZP-III-Ká R-1007, o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší za rok 2014 podle § 15 odst. 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), a k případnému nařízení přezkoumání tohoto rozhodnutí dle § 122 daňového řádu. Uvedeným rozhodnutím magistrát vyměřil osobě zúčastněné na řízení jako provozovateli zdroje znečištění ovzduší (mobilní recyklační linky stavebních hmot) na základě jejího poplatkového přiznání podaného dne 16. 3. 2015 poplatek za znečišťování ovzduší za rok 2014 ve výši 179.500 Kč.

II. Stručné shrnutí obsahu žaloby

[2] Žalobce v kompetenční žalobě nesouhlasí s názorem žalovaného, že příslušným k posouzení uvedeného podnětu k přezkoumání rozhodnutí magistrátu o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší a k nařízení přezkoumání tohoto rozhodnutí je právě žalobce.

[3] Žalobce si je vědom, že Nejvyšší správní soud již opakovaně rozhodl v dalších věcech v jeho neprospěch, nicméně má za to, že projednávaná věc je podstatně odlišná od předchozích případů.

[4] Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 56/2009 – 58, a ze dne 17. 9. 2010, č. j. Komp 4/2010 - 40, vyslovil, že pokud není v zákoně o odpadech stanoven správní orgán příslušný k rozhodování ve druhém stupni řízení ve věci týkající se vyměření poplatku za komunální odpad, je na základě § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“), a § 118 odst. 2 a 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), takovým příslušným správním orgánem Ministerstvo financí, které je ústředním orgánem státní správy pro daně, poplatky a clo.

[5] Dle žalobce, na rozdíl od výše uvedené právní úpravy, zákon o ovzduší nestanovuje pouze „prvostupňového“ správce poplatku za znečišťování (§ 15 odst. 13 zákona o ovzduší), nýbrž též uvádí, že konkrétně žalovaný je správní orgán, který vykonává působnost ústředního správního úřadu, řídí výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší a rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím vydaným Českou inspekcí životního prostředí a krajskými úřady (§ 27 odst. 4 zákona o ovzduší). Žalobce má za to, že uvedené ustanovení je samo o sobě kompetenční normou, která je vůči § 4 odst. 1 kompetenčního zákona i vůči § 118 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě Praze speciální a má před výše uvedenými ustanoveními přednost.

[6] Dále žalobce konstatuje, že v obou výše uvedených věcech projednaných Nejvyšším správním soudem byla předmětem sporu příslušnost k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí v platební fázi daňového řízení (konkrétně proti výzvě k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě). Úprava placení a vymáhání peněžitých povinností do veřejných rozpočtů má svébytný charakter a nesouvisí příliš po věcné stránce s právní povahou těchto povinností a důvodem jejich vzniku. Zákonodárce toto akcentoval zavedením institutu dělené správy, uplatňovaného v mnoha dalších oblastech.

[7] V projednávané věci se jedná o rozhodnutí ve vyměřovací fázi daňového řízení. Problematika vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 15 zákona o ochraně

ovzduší je z povahy věci neoddělitelná od odborné agendy ochrany ovzduší. Krajský úřad při stanovení výše poplatku provádí správní uvážení, hodnotí neurčité právní pojmy a posuzuje naplnění technických kritérií dle předmětného zákona. Posouzení podnětu k nařízení přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku proto logicky spadá do kompetence žalovaného, který je ve smyslu § 19 odst. 1 a 2 kompetenčního zákona orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústředním orgánem státní správy pro ochranu ovzduší, nikoliv do kompetence žalobce, který není pro výkon dané agendy odborně ani personálně vybaven.

[8] Žalobce taktéž nesouhlasí s argumentací žalovaného opírající se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, č. j. Komp 3/2011 – 32, že v řízení vedeném podle daňového řádu je příslušnost žalovaného vyloučena, neboť není správcem daně, a to s obecnou platností. Podle § 10 odst. 1 daňového řádu je správcem daně správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní. V takto limitovaném rozsahu se tedy správcem daně může stát kterýkoliv orgán veřejné moci. S využitím § 10 odst. 1 daňového řádu je třeba postupovat i v případě určení nadřízeného správce daně ve smyslu § 114, § 122 a dalších ustanovení daňového řádu. Neexistuje žádné zákonné ustanovení, které by zakotvovalo obecnou pravomoc žalobce jako správce daně. Pokud Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. Komp 3/2011 – 32 konstatoval, že v dané věci je odvolacím orgánem ve smyslu § 114 odst. 1 daňového řádu žalobce (Ministerstvo financí), protože je správcem daně nejblíže nadřízeným správci daně, jež napadené rozhodnutí vydal, dopustil se argumentace kruhem. Žalobce se totiž v konkrétním odvolacím řízení stává správcem daně právě a pouze proto, že je nadřízeným správním orgánem prvostupňového správce daně, příslušným k rozhodnutí o odvolání (obdobně platí i pro další instituty daňového řízení).

[9] S ohledem na výše uvedené žalobce považuje právní názor žalovaného o své pravomoci v projednávané věci za nesprávný. Žalobce je přesvědčen, že problematika posuzování podnětů dle § 121 daňového řádu proti rozhodnutím magistrátu o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší vydaným podle § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší a případné nařízení přezkoumání těchto rozhodnutí ve smyslu § 122 daňového řádu není v kompetenci žalobce, nýbrž v kompetenci žalovaného.

III. Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný především vyjádřil svůj odlišný náhled na pojmy „nadřízený správní orgán“ plynoucí ze správního řádu a „nadřízený správce daně“ zakotvený v daňovém řádu. Své postavení ústředního správního úřadu na úseku ochrany ovzduší ani své postavení nadřízeného správního orgánu ve vztahu k magistrátu žalovaný nepopírá. Nesouhlasí však s názorem, že z § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší plyne jeho postavení nadřízeného správce daně, resp. zákonem svěřená působnost v oblasti správy daní ve smyslu § 10 odst. 1 daňového řádu. K nařízení přezkumu na základě podnětu je podle § 122 daňového řádu věcně příslušný žalobce, jenž je ústředním orgánem výkonu správy daní a poplatků, přičemž tato věcná příslušnost plyne přímo z § 4 odst. 1 kompetenčního zákona. Žalovaný dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že např. řízení o vyměření poplatku za komunální odpad je řízením ve věci daní a poplatků, které nespadá do gesce ústředního úřadu v oblasti životního prostředí, a to ani v případě, souvisí-li vyměřovaný poplatek poměrně úzce s věcnou problematikou na úseku ochrany životního prostředí.

[11] Žalovaný uvedl, že řízení o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší je řízením ve věcech daní a poplatků, tedy podle daňového řádu. Ačkoliv z § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší plyne, že žalovaný řídí výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší, pod tuto oblast nelze podřadit řízení ve věcech daní a poplatků, přestože poplatky s problematikou ochrany ovzduší věcně souvisí. Dle žalovaného nelze akceptovat nepříslušnost žalobce pouze z důvodu nedostatečného odborného a personálního zázemí; žalovaný se ale nebrání případné spolupráci se žalobcem, v souladu se zásadou dobré správy a spolupráce správních orgánů, v odborně složitějších případech uplatňování § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší.

[12] Na závěr žalovaný uvedl, že obecná úprava přisuzuje příslušnost v řízeních ve věcech daní a poplatků žalobci, zvláštní zákon (zákon o ochraně ovzduší) postavení nadřízeného správce daně nikterak speciálně neupravuje, na základě čehož žalovaný svou příslušnost v dané a obdobných věcech popírá. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že v dané věci je příslušný k posouzení podnětu osoby zúčastněné na řízení žalobce.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[13] Osoba zúčastněná na řízení se k věci nevyjádřila.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

V. 1. Pravomoc kompetenčního senátu

[14] Oba účastníci jsou ústředními správními úřady, proto se jedná o kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[15] V daném případě jde o záporný kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 3 s. ř. s., neboť oba správní úřady popírají svou pravomoc v předmětné věci činit zákonem předvídané úkony.

[16] Ve věci samé jde o vyřízení podání, jež bylo správním orgánem, jemuž bylo doručeno, vyhodnoceno jako podnět k nařízení přezkoumání rozhodnutí ve smyslu § 121 a násl. daňového řádu (viz podrobněji dále sub V. 2.). Podle § 121 odst. 1 věty první daňového řádu *(s)právce daně z moci úřední nařídí přezkoumání rozhodnutí, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem*. Podle odst. 3 téhož paragrafu *(p)odnět k nařízení přezkoumání rozhodnutí podá u správce daně, který rozhodl v řízení v posledním stupni, kterýkoli správce daně, jakmile zjistí, že pro nařízení přezkoumání rozhodnutí jsou dány zákonné podmínky*. Podle odst. 4 pak *(z)a podmínek podle odstavce 3 může podnět k přezkoumání rozhodnutí podat kterákoli osoba zúčastněná na správě daní. Pokud o to osoba, která podala podnět, požádá, sdělí jí správce daně, zda shledal podnět důvodným či nikoliv*.

[17] Podle § 101 odst. 1 daňového řádu *(s)právce daně ukládá povinnosti nebo přiznává práva anebo prohlašuje práva a povinnosti stanovené zákonem rozhodnutím*.

[18] Z výše uvedených citací ustanovení daňového řádu o přezkumném řízení je patrné, že v jedné z variant vyřízení podnětu podle jeho § 121 odst. 4, tedy při nařízení přezkoumání rozhodnutí (§ 121 odst. 1), správce daně vydá rozhodnutí ve smyslu § 101

odst. 1 téhož zákona. Je tedy zjevné, že v daném případě je při jedné z variant vyřízení věci splněna podmínka podle § 97 odst. 3 s. ř. s., že spořící se správní úřady popírají svoji pravomoc *vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem*. Součástí „řízení" o podnětu k přezkoumání rozhodnutí podle daňového řádu je úvaha správce daně, zda přezkoumání rozhodnutí nařídí, anebo nenařídí (daňový řád tuto úvahu v § 121 odst. 1 větě první nazývá „předběžným posouzením"). Pokud nařídí, učiní tak rozhodnutím podle § 101 odst. 1 daňového řádu. Nenařídí-li přezkoumání rozhodnutí, sdělí správce daně tuto skutečnost osobě, která podala podnět, pokud o to požádala, v rámci sdělení podle § 121 odst. 4 věty druhé daňového řádu, *zda shledal podnět důvodným či nikoliv*. Uvedené sdělení zjevně není rozhodnutím ve smyslu § 101 odst. 1 daňového řádu. „Řízení" o podnětu k přezkoumání rozhodnutí, tj. „předběžné posouzení" v dikci § 121 odst. 1 věty první daňového řádu, není řízením o právech a povinnostech toho, kdo dal podnět. Je „toliko" právem upraveným postupem, jímž má správní orgán vyřídit vnější, pro správní orgán nezávazný impuls ke správnímu uvážení, jak v konkrétní věci naložit se svou pravomocí nařídit přezkoumání rozhodnutí, kterou může, avšak nemusí využít. Jestliže však uvedené „řízení" může v jedné z variant vyústit ve vydání rozhodnutí o právech nebo povinnostech [v rozhodnutí ve smyslu § 101 odst. 1 daňového řádu, jež je nepochybně i rozhodnutím podle § 97 odst. 3 (nebo 2) s. ř. s.], je nezbytné, aby i „řízení" o podnětu provedl správní orgán nadaný k tomu příslušnou pravomocí. Správní uvážení, jak má v konkrétní věci naložit se svou pravomocí (zda ji využít, anebo nikoli), totiž nutně musí učinit toliko ten orgán, který vůbec pravomocí k takovémuto správnímu uvážení disponuje.

[19] Nejvyšší správní soud je proto k rozhodování příslušný podle ustanovení § 97 odst. 4 s. ř.

V. 2. Rozhodné skutkové okolnosti

[20] Magistrát vyměřil osobě zúčastněné na řízení jako provozovateli zdroje znečištění ovzduší (mobilní recyklační linky stavebních hmot) na základě jejího poplatkového přiznání podaného dne 16. 3. 2015 platebním výměrem ze dne 14. 4. 2015 poplatek za znečišťování ovzduší za rok 2014 ve výši 179.500 Kč. Podáním ze dne 29. 4. 2015 doručeným magistrátu dne 4. 5. 2015 a nazvaným „Námitka" brojila osoba zúčastněná na řízení proti uvedenému platebnímu výměru s odkazem na § 159 odst. 1 daňového řádu a odůvodněním, že své poplatkové přiznání ze dne 16. 3. 2015 zpracovala chybně, a proto jí byl magistrátem vyměřen poplatek nesprávně.

[21] Dne 5. 6. 2015 magistrát vyhodnotil podání osoby zúčastněné ze dne 29. 4. 2015 jako podnět k nařízení přezkumného řízení ve smyslu § 121 a násl. daňového řádu. Konkrétně magistrát uvedl, že platební výměr není úkonem správního orgánu při placení daní (poplatku), nýbrž úkonem vydaným v rámci vyměřovacího řízení, proti kterému daňový řád podání námitky nepřipouští. A protože platební výměr nabyl v mezidobí právní moci, posoudil magistrát podání osoby zúčastněné jako podnět k nařízení přezkumného řízení a s odkazem na § 122 odst. 1 daňového řádu jej zaslal žalovanému jako nejblíže nadřízenému správci daně k rozhodnutí. Žalovaný shledal, že v dané věci nemá vůbec postavení správce daně, a proto podání osoby zúčastněné na řízení dne 3. 7. 2015 postoupil žalobci jako nejblíže nadřízenému správci daně. Následovala „několikakolová" výměna věci mezi žalobcem a žalovaným (žalobce dne 29. 7. 2015 vrátil věc žalovanému, žalovaný vrátil věc dne 8. 9. 2015 žalobci, žalobce vrátil věc dne 12. 4. 2016 žalovanému a žalovaný opakovaně vrátil věc žalobci dne 6. 10. 2016) z důvodu jejich tvrzené věcné

nepříslušnosti a až dne 6. 12. 2016 zaslal žalobce Nejvyššímu správnímu soudu kompetenční žalobu podle § 97 a násl. s. ř. s.

V. 3. Rozhodné zákonné právo

[22] Řízení o poplatku uloženém dle zákona o ochraně ovzduší je řízení o dani ve smyslu daňového řádu, a proto se řídí daňovým řádem [§ 1 odst. 1; § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu]. O tom není mezi účastníky sporu.

[23] Podle § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší *[k]rajský 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*.

[24] Podle § 15 odst. 13 zákona o ochraně ovzduší *[s]právu poplatku za znečišťování ovzduší vykonávají krajské úřady místně příslušné podle umístění jednotlivých stacionárních zdrojů. Správu placení tohoto poplatku vykonávají příslušné celní úřady*.

[25] Podle § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší *[m]inisterstvo spolupracuje v oblasti ochrany ovzduší s příslušnými orgány sousedních států, vykonává působnost ústředního správního úřadu, řídí výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší a rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím vydaným inspekcí a krajskými úřady*.

[26] Podle § 4 odst. 1 č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 2/1969 Sb."), *Ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet republiky, státní pokladnu České republiky, fiskální politiku, makroekonomické a fiskální prognózy pro přípravu státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů, finanční trh, regulaci vydávání elektronických peněz a ochranu zájmů spotřebitelů na finančním trhu s výjimkou výkonu dohledu nad finančním trhem v rozsahu působnosti České národní banky, pro zavedení jednotné měny euro na území České republiky, pro platební styk, daně, poplatky a clo, finanční hospodaření, finanční kontrolu, přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, účetnictví, audit a daňové poradenství, věci devizové včetně pohledávek a závazků státu vůči zahraničí, ochranu zahraničních investic, hazardní hry, hospodaření s majetkem státu, privatizaci majetku státu, příspěvek ke stavebnímu spoření a státní příspěvek na penzijní připojištění, ceny a pro činnost zaměřenou proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a vnitrostátní koordinaci při uplatňování mezinárodních sankcí za účelem udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, ochrany základních lidských práv a boje proti terorismu, posuzuje dovoz subvencovaných výrobků a přijímá opatření na ochranu proti dovozu těchto výrobků.*

[27] Podle § 2 odst. 1 daňového *řádu [p]ředmětem správy daní jsou daně, které jsou příjmem veřejného rozpočtu, nebo snížením příjmu veřejného rozpočtu (dále jen „vratka").*

[28] Podle § 2 odst. 3 daňového řádu *[d]aní se pro účely tohoto zákona rozumí a) peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek, b) peněžité plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle tohoto zákona, c) peněžité plnění v rámci dělené správy.*

[29] Podle § 10 odst. 1 daňového řádu *[s]právcem daně je správní orgán nebo jiný státní orgán (dále jen „orgán veřejné moci“) v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní.*

[30] Podle § 121 odst. 1 daňového řádu *[s]právce daně z moci úřední nařídí přezkoumání rozhodnutí, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem*.

[31] Podle § 121 odst. 3 daňového řádu *[p]odnět k nařízení přezkoumání rozhodnutí podá u správce daně, který rozhodl v řízení v posledním stupni, kterýkoli správce daně, jakmile zjistí, že pro nařízení přezkoumání rozhodnutí jsou dány zákonné podmínky*.

[32] Podle § 121 odst. 4 daňového řádu *[z]a podmínek podle odstavce 3 může podnět k přezkoumání rozhodnutí podat kterákoli osoba zúčastněná na správě daní. Pokud o to osoba, která podala podnět, požádá, sdělí jí správce daně, zda shledal podnět důvodným či nikoliv*.

[33] Podle § 122 odst. 1 daňového řádu *[p]řezkoumání rozhodnutí nařídí správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni*.

[34] Podle § 92 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), *[p]ři výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu*.

V. 4. Obecné úvahy k řešení právní otázky

[35] Spor mezi účastníky spočívá v tom, zda k posouzení podnětu k přezkoumání rozhodnutí magistrátu a k případnému nařízení přezkoumání tohoto rozhodnutí je jako správce daně (poplatku za znečišťování ovzduší) nejblíže nadřízený magistrátu příslušným ministerstvem žalobce, anebo žalovaný.

[36] Žalobce tvrdí, že příslušným magistrátu nejblíže nadřízeným správcem daně v předmětné věci je žalovaný. Svůj právní názor zakládá jednak na tom, že vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 15 zákona o ochraně ovzduší je z povahy věci neoddělitelné od odborné agendy ochrany ovzduší, jednak na tom, že v § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší je upraveno postavení žalovaného jako nadřízeného správce daně, resp. mu je zákonem svěřená působnost v oblasti správy daní ve smyslu § 10 odst. 1 daňového řádu.

[37] Z dosavadní judikatury kompetenčního senátu vyplývají určitá obecná pravidla, jimiž se řídí určování věcně příslušného ústředního správního orgánu v případech veřejnoprávních plateb.

[38] V první řadě je nutno rozlišit, jedná-li se o platbu, která má charakter daně ve smyslu legislativní zkratky v § 2 odst. 3 daňového řádu.

[39] V nyní projednávaném případě je tato podmínka splněna – ve věci jde o poplatek za znečišťování ovzduší, který je v příslušném zákoně (§ 15 zákona o ovzduší) výslovně jako poplatek označen, a splňuje tedy kritérium § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu.

[40] Dalším znakem, který je nutno zkoumat, je obsah konkrétní právní úpravy, která pravidla pro výběr platby určuje. V tomto ohledu je nutno rozlišit aspekty kompetenční a

aspekty procedurální a rozlišovat i mezi jednotlivými fázemi procedury výběru, tedy stanovením (vyměřením) a placením (eventuelně v rámci toho i vymáháním) platby.

[41] V nyní projednávaném případě zákon o ochraně ovzduší obsahuje relativně ucelenou zvláštní úpravu týkající se poplatku za znečišťování. Ta obsahuje v první řadě pravidla hmotněprávní. Zejména se v nich stanoví, kdo je poplatníkem poplatku, co je předmětem poplatku, co je od poplatku osvobozeno, co je základem poplatku, jaké je poplatkové období a k čemu je určen výnos poplatku (viz k tomu zejm. § 15 odst. 1 až 7 a odst. 14 zákona o ovzduší). Dále obsahuje pravidla kompetenční. Ta stanovují, že správu poplatku vykonávají krajské úřady místně příslušné podle umístění jednotlivých stacionárních zdrojů (§ 9 odst. 13 věta první zákona o ovzduší), a dále mj. konkretizuje pravidla pro vydávání platebních výměrů těmito úřady (§ 15 odst. 9 až 11). Rovněž stanovují, že správu placení tohoto poplatku vykonávají příslušné celní úřady (§ 15 odst. 13 věta druhá zákona o ovzduší), a předepisují určitá pravidla pro součinnost mezi správcem poplatku a správcem placení poplatku (§ 15 odst. 12 zákona o ovzduší). Konečně lze v § 15 zákona o ovzduší najít i některá pravidla procedurální, zejm. lhůty a další pravidla pro podání poplatkového přiznání a vydání platebního výměru (viz zejm. jeho odst. 8 a 9).

[42] Z výše uvedeného přehledu je patrné, že § 9 není ucelenou a dostatečně podrobnou právní úpravou stanovení a vybírání (vymáhání) poplatku, která by se obešla bez subsidiární procedurální úpravy k tomu obecně určené, tedy zejména daňového řádu. Dále je patrné, že kompetenční pravidla jsou v daném ustanovení výslovně formulována jen v omezeném rozsahu – týkají se v podstatě jen krajských úřadů pro oblast stanovení poplatku a celních úřadů pro oblast placení poplatku.

V. 5. Prejudikatura kompetenčního senátu

[43] Dosavadní judikatura kompetenčního senátu vycházela z koncepce, že ústředním orgánem státní správy pro oblast daní ve smyslu legislativní zkratky podle § 2 odst. 3 daňového řádu je Ministerstvo financí, a to podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., jenž mj. stanoví, že toto ministerstvo je ústředním orgánem státní správy pro *daně, poplatky a clo*. Jinak by tomu bylo leda tehdy, že by zákonné pravidlo, které by v tomto ohledu bylo ve vztahu k uvedenému ustanovení zákona č. 2/1969 Sb. v poměru speciality, stanovilo něco jiného.

[44] Podle takto postaveného názoru kompetenčního senátu proto bylo Ministerstvo financí shledáno ústředním orgánem státní správy například pro oblast výběru poplatků za komunální odpad podle zákonů o odpadech (jak dřívější zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, tak dosud účinný zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů). Stalo se tak v rozsudku kompetenčního senátu ze dne 17. 9. 2010, č. j. Komp 4/2010-40. Kompetenční senát tento úsudek učinil pro fázi stanovení těchto poplatků – v rozsudku fáze stanovení a fáze placení poplatku nejsou výslovně rozlišeny, přičemž ve věci samé šlo o stanovení poplatku Magistrátem hl. m. Prahy. Ve své argumentaci mj. v bodě 22 rozsudku uvedl: „*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.“

[45] V následujícím bodě 23 rozsudku č. j. Komp 4/2010-40 kompetenční senát dodal: *„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.“*

[46] K témuž závěru došel kompetenční senát v rozsudku ze dne 29. 12. 2011, č. j. Komp 3/2011-32, pro oblast placení nedoplatku na nákladech správního řízení ve věci uložení opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 281/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Zde bylo jádro argumentace kompetenčního senátu – a na to v jistém smyslu právem poukazuje žalobce – založeno na odlišení dvou různých typů věcí, a sice na jedné straně na „odborné“ působnosti České inspekce životního prostředí na úseku ochrany lesa, z níž plyne její pravomoc ukládat „odborně“ odůvodněné povinnosti (opatření k nápravě), a na druhé straně primárně peněžní (a tedy „neodbornou“, s ochranou lesa vlastně po odborné stránce nijak nesouvisející) povinnost zaplatit náklady řízení v souvislosti s uložením „odborné“ povinnosti. Kompetenční senát k tomu v bodě 27 svého rozsudku uvedl: *„Nelze nevidět, že v této věci jde o nedoplatek (peněžité plnění), resp. o jeho vymáhání správcem daně, které se opírá o § 79 odst. 8 správního řádu. Nejde tedy o opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa, případně o odvolání proti tomuto výroku, či o problematiku, v níž je žalovaný orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí (§ 19 odst. 1 kompetenčního zákona) a ústředním orgánem státní správy, mimo jiné pro ochranu přírody a krajiny (§ 19 odst. 2 kompetenčního zákona). Tato charakteristika pak určuje použití procesní úpravy, a to bez ohledu na hmotněprávní „původ“ peněžitého plnění. Není proto právně určující, že nedoplatek „vzešel“ z řízení o uložení opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa podle § 3 odst. 2 zákona o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Z logiky věci a z obsahu tohoto zákona vyplývá, že do kompetence žalovaného nelze podřadit izolované řízení ve věcech daní a poplatků, resp. řízení, jehož předmětem je pouze vymáhání nedoplatku podle daňového řádu z roku 2009, jež běží zcela samostatně mimo meritum věci. Žalovaný tedy v této věci není správcem daně nejblíže nadřízeným správci daně, který napadené rozhodnutí vydal (České inspekci životního prostředí). Nadřízenost žalovaného vůči České inspekci životního prostředí by pak bylo možno dovozovat v odborných věcech životního prostředí, jež jsou vyjmenovány nejen v uvedeném zákoně, ale i v kompetenčním či jiném zákoně, mezi něž ale nepatří projednávaná problematika.“*

[47] V novějším rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. Komp 3/2016-56, se kompetenční senát zabýval tím, který z ústředních orgánů státní správy je příslušný posoudit podnět jednotlivce k nařízení přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu o výzvě, kterou jemu instančně podřízený městský úřad jako úřad stavební zaslal podle § 5 odst. 2 zákona č.

634/2004 Sb., o správních poplatcích, v rámci řízení o odstranění stavby účastníkům tohoto řízení a podle níž měli tito účastníci zaplatit správní poplatek za ohledání na místě (obhlídku stavby) podle položky 20 písm. a) zmíněného zákona. I zde dospěl k závěru, že takovým orgánem je Ministerstvo financí. Kompetenční senát dospěl s výslovným odkazem na oba své výše citované rozsudky k závěru, že stavební zákon není co do působnosti ve věcech odvolacího nebo přezkumného řízení týkajících se správy daní zvláštním právním předpisem k zákonu č. 2/1969 Sb. Ministerstvu pro místní rozvoj není stavebním zákonem svěřena působnost vystupovat jako ústřední orgán státní správy ve věci správy daní, ač třeba vzešlých z řízení dle stavebního zákona. Žádný zvláštní zákon nestanoví, kdo je tímto orgánem, a proto i zde platí, že podle obecných kompetenčních pravidel (§ 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.) je jím žalobce.

[48] Kompetenční senát v rozsudku č. j. Komp 3/2016-56 uvedl i další argument důležitý pro nyní projednávanou věc. Považoval za nerozhodný poukaz Ministerstva financí, že i Ministerstvo pro místní rozvoj je správcem daně. Kompetenční senát Ministerstvu financí přitakal, že ve výslovně stanovených případech, a sice ve věcech výběru poplatků, je Ministerstvo pro místní rozvoj správcem daně. Tato kompetence je mu založena ustanovením § 5 odst. 1 zákona o správních poplatcích, podle něhož *(p)oplatky vyměřuje, vybírá a vymáhá správní úřad příslušný k provedení úkonu, nestanoví-li sazebník jinak*, ve spojení s ustanovením daňového řádu o místní příslušnosti [jeho § 13 odst. 2, podle něhož, *(j)e-li předmětem daně nemovitá věc, je ke správě daní místně příslušný správce daně, v jehož obvodu územní působnosti se nemovitá věc nachází*]. Kompetenční senát nicméně dodal, že Ministerstvo pro místní rozvoj je správcem daně jen a pouze v rozsahu zvláštním zákonem takto vymezeném, avšak nikoli v rozsahu jiném. Kompetenční senát v této souvislosti poukázal na § 10 odst. 1 daňového řádu, podle něhož *(s)právcem daně je správní orgán nebo jiný státní orgán (dále jen „orgán veřejné moci“) v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní*.

V. 6. Řešení nyní projednávané věci

[49] Nyní projednávaná věc se v rozhodných rysech neliší od těch, kterými se již kompetenční senát zabýval. Podstatou rozhodování správního orgánu, které je třeba v ní činit, je posouzení, zda jsou důvody pro přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku za znečišťování. Jádrem věci je tedy poplatek jako veřejnoprávní platba ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) daňového řádu. Okolnost, že jde o poplatek na úseku ochrany ovzduší, je zde sekundární.

[50] Ve věci jde, jak bylo v obecné rovině rozebráno sub V. 4., o situaci, kdy zákon svěřuje určitému ministerstvu (zde žalovanému) „odborné“ kompetence v určité oblasti, zde v oblasti ochrany ovzduší. Zároveň stanovuje, že pro účely zajištění uvedených „odborných“ cílů (zjednodušeně řečeno za účelem dosažení přijatelné kvality ovzduší) je třeba užívat i nástrojů v podobě veřejnoprávních poplatků. Zákon o ochraně ovzduší stanoví určitá pravidla pro jejich stanovení (vyměření) a svěřuje pravomoc poplatky vyměřovat krajským úřadům. Zároveň však právní úprava na úseku ochrany ovzduší nejde tak daleko, aby kompetence ve věcech stanovení poplatků za znečišťování svěřila žalovanému kompletně, tj. aby pro účely stanovení poplatků vytvořila ucelenou kompetenční vertikálu od krajských úřadů až po žalovaného jako ústřední orgán státní správy nejen v „odborných“ věcech ochrany ovzduší, nýbrž i ve věcech poplatku za znečišťování.

[51] Proto i v nyní projednávané věci platí, že jelikož zvláštní právní úprava v zákoně o ochraně ovzduší se týká stanovení poplatku za znečišťování pouze ve vztahu k vymezení působnosti krajských úřadů v těchto věcech, ve všem ostatním v uvedené oblasti platí úprava obecná, zakotvená v § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. Rozhodná není ani fáze řízení o poplatku, o niž se jedná, tedy jeho vyměření, a nikoli placení. Zvláštní zákon sice zavádí z kompetenčního hlediska věcnou dělenou správu poplatku (§ 15 odst. 13 věta první kontra věta druhá zákona o ovzduší) mezi žalovaného a celní správu. I hmotněprávní a procesní pravidla vyměření poplatku se výrazně liší od obecné úpravy existencí úpravy zvláštní v § 15 zákona o ovzduší, zatímco u placení poplatků v podstatě platí obecná úprava v daňovém řádu. Ani pro vyměření poplatků, ani pro jejich placení však z platné zvláštní právní úpravy neplyne, že nadřízeným správcem poplatku stojícím instančně nad krajským úřadem, a tedy současně ústředním orgánem státní správy ve věcech poplatků za znečišťování by měl být žalovaný.

[52] Zakotvení působnosti žalovaného jako ústředního správního úřadu i ve věcech poplatků nelze dovodit ani z § 27 odst. 4 zákona o ovzduší. Důvodem je, že žalovanému není svěřena zákonem o ovzduší též působnost ústředního orgánu státní správy na úseku poplatků. Formulace v uvedeném ustanovení, že v oblasti ochrany ovzduší žalovaný *vykonává působnost ústředního správního úřadu, vykonává působnost ústředního správního úřadu, řídí výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší a rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím vydaným inspekcí a krajskými úřady*, není dostatečně konkrétní, aby z ní bylo možno dovodit, že se vztahuje i na oblast, jejímž jádrem je agenda poplatková, nikoli agenda ochrany ovzduší. Ostatně i u materie, jíž se týkala věc sp. zn. Komp 4/2010, byla v příslušné „odborné" úpravě, konkrétně v § 72 odst. 1 písm. a) a o) zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, podobná formulace, a sice že žalovaný *je ústředním orgánem státní správy v oblasti odpadového hospodářství* a *rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí inspekce a krajského úřadu*. Přesto i u této materie (poplatků za komunální odpad) kompetenční senát shledal, že ústředním orgánem státní správy je žalobce. Proto i v nyní projednávané věci má být náhled kompetenčního senátu obdobný. Žalovaný vystupuje jako nadřízený správní orgán rozhodující o odvolání proti rozhodnutím vydaným Českou inspekcí životního prostředí a krajskými úřady v oblasti ochrany ovzduší, ne však jako nadřízený správce daně rozhodující v oblasti správy daní.

[53] Žalobce argumentoval, že agenda poplatků za znečišťování je natolik úzce svázána s „odbornou" činností žalovaného a vyžaduje při rozhodování odbornost příslušných úředníků v oblasti ochrany ovzduší, že právě žalovaný, a nikoli žalobce by měl být v této agendě ústředním orgánem státní správy. Tento argument však, i kdyby byl z věcného hlediska trefný, směřuje spíše k úvahám *de lege ferenda*. Kompetenční pravidla musí být dostatečně jasná, jinak by nezaručovala požadavky plynoucí z čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, tedy jednoznačné stanovení, za jakých podmínek může orgán veřejné správy vůči jednotlivci jednat, zejména mu ukládat povinnosti, dokonce povinnosti zasahující do jeho základních práv (čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 5 Listiny). Je na zákonodárci, zda uváží, že v důsledku výkladu zastávaného konzistentně kompetenčním senátem se u Ministerstva financí kumuluje příliš mnoho kompetencí v poplatkových věcech, jež vyžadují speciální „odborné" znalosti, dostupné spíše na jednotlivých ministerstvech resortně příslušných pro ty které odbornosti, a nikoli u žalobce. Pokud a dokud však takováto úvaha nebude vyjádřena, a to dostatečně jednoznačným způsobem, v kompetenčních ustanoveních příslušných zákonů, není důvodu dosavadní náhled kompetenčního senátu na věci tohoto typu měnit.

VI. Závěr

[54] Ministerstvo životního prostředí není ve věcech správy daní správcem daně nejblíže nadřízeným správci daně, který napadené rozhodnutí vydal (magistrátu). Orgánem příslušným k posouzení podnětu stěžovatele dle § 121 a násl. daňového řádu a případnému nařízení přezkoumání rozhodnutí podle § 122 a násl. daňového řádu je Ministerstvo financí.

VII. Náklady řízení

[55] Podle ustanovení § 101 s. ř. s. žádný z účastníků nemá 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 26. června 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu