ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Filipa Dienstbiera, JUDr.Zdeňka Kühna, JUDr.Tomáše Langáška, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ministerstvo financí,** Letenská 15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti: ArcelorMittal Ostrava a. s., Vratimovská 689, Ostrava-Kunčice, v řízení o kompetenční žalobě podle § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. na určení pravomoci mezi ústředními správními úřady vydat rozhodnutí o odvolání proti platebním výměrům na poplatek za znečišťování ovzduší podle § 15 odst. 9 zákona č. 201/2012, o ochraně ovzduší,

takto:

I. **Příslušné** rozhodnout o odvolání proti platebním výměrům ze dne 18. 4. 2017, čj. MSK 48305/2017, ze dne 20. 4. 2017, čj. MSK 52652/2017, ze dne 21. 4. 2017, čj. MSK 53179/2017 a ze dne 27. 4. 2017, čj. MSK 55604/2017, na poplatek za znečišťování ovzduší podle § 15 odst. 9 zákona č. 201/2012, o ochraně ovzduší, **je Ministerstvo financí**.

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

Odůvodnění:

I.
Vymezení případu

[1] V této věci jde o určení, který ústřední správní orgán (Ministerstvo financí nebo Ministerstvo životního prostředí) je příslušný rozhodnout o odvoláních společnosti ArcelorMittal Ostrava a. s. proti platebním výměrům na poplatek za znečišťování ovzduší dle § 15 odst. 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Platební výměry byly v prvním stupni vydány Krajským úřadem Moravskoslezského kraje, odborem životního prostředí a zemědělství. Ministerstvo životního prostředí postoupilo odvolání proti platebním výměrům Ministerstvu financí

s tím, že odvolacím orgánem je podle § 114 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“) správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který napadená rozhodnutí vydal, tedy Ministerstvo financí.

II.
Stručné shrnutí obsahu žaloby

[2] Ministerstvo financí nesouhlasí s právním názorem Ministerstva životního prostředí. Poukázalo na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, čj. Komp 3/2011-32, s tím, že tehdy se jednalo o negativní kompetenční spor ve věci rozhodnutí o odvolání proti výzvě České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě dle § 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. V uvedené věci dovodil Nejvyšší správní soud kompetenci žalobce rozhodnout o odvolání z § 50 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků a následně platného a účinného § 114 odst. 1 daňového řádu. Ačkoli je podle názoru Nejvyššího správního soudu Česká inspekce životního prostředí podřízena Ministerstvu životního prostředí, je nutno rovněž respektovat platný a účinný daňový řád, který stanoví, že se v případě odvolacího orgánu musí jednat o orgán, který je současně správcem daně. Tuto podmínku již Ministerstvo životního prostředí nesplňuje. Proto v dané věci bylo příslušné rozhodnout Ministerstvo financí.

[3] Žalobce má však za to, že v nyní projednávané věci již tyto argumenty žalovaného nemohou obstát, a to především v důsledku existence § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Podle tohoto ustanovení je kompetentním orgánem ve věci přezkumu platebních výměrů toliko žalovaný. Správa daní je dle § 1 odst. 2 daňového řádu jedním z druhů veřejné správy. Je nezbytné, aby byly dostatečným způsobem vymezeny nikoli pouze postupy, kterými lze správu daní provádět, ale též orgány, které jsou ke správě daní oprávněny.

[4] Jádro kompetenčního sporu je tedy podle žalobce v tom, zda zákonodárce v zákoně o ochraně ovzduší zcela explicitně nevymezil, kterému orgánu náleží pravomoc rozhodovat o opravném prostředku ve věci platebních výměrů za poplatek za znečištění ovzduší.

[5] Žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 56/2009-61, který se však týkal odpadového hospodářství. V něm Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„jakkoliv je 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, z logiky věci nelze do jeho kompetence podřadit rovněž řízení ve věcech daní a poplatků, byť se jednalo o poplatky za komunální odpad, neboť z ustanovení § 4 kompetenčního zákona plyne, že ústředním orgánem pro daně, poplatky a clo je ministerstvo financí“*. Žalobce však nesouhlasí s aplikací vysloveného právního závěru na nyní projednávaný případ.

[6] Podle § 10 odst. 1 daňového řádu je správcem daně správní orgán nebo jiný státní orgán, a to v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní. I žalované Ministerstvo životního prostředí může být správcem daně, je-li k tomu zmocněno zákonem nebo na základě zákona. Je tomu tak např. u odvodů za

trvalé či dočasné odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Kompetenci proto nelze dovozovat pouze z obecného procesního ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu.

[7] Konkrétním zmocňovacím ustanovením, na základě kterého je žalovaný oprávněn rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí o vyměření poplatku za znečištění ovzduší je § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, ve kterém se mimo jiné uvádí, že ministerstvo životního prostředí rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím vydaným inspekcí a krajskými úřady. Podle žalobce neexistuje racionální důvod pro odklon této kompetenční normy a speciálně pro rozhodování o vyměření poplatku za znečištění ovzduší zakládat věcnou příslušnost žalobce toliko na obecném procesním ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu. Podle žalobce by se v takovém případě jednalo o nepřípustný extenzivní výklad na rámec § 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (dále jen „kompetenční" zákon).

III.
Stručné vyjádření žalovaného

[8] Podle názoru žalovaného neuvedl žalobce v kompetenční žalobě žádný konkrétní důvod či odlišnost od jím zmiňovaných soudních rozhodnutí, pro které by měl být měněn dosavadní přístup Nejvyššího správního soudu. Považuje za rozporné tvrzení žalobce, pokud na jedné straně tvrdí existenci konkrétního zmocňovacího ustanovení a zároveň to, že jádro sporu spočívá v absenci explicitního vymezení pravomoci rozhodovat o opravném prostředku.

[9] Podle žalovaného lze v této věci plně aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 3/2011, podle kterého je rozhodný pro určení kompetentního orgánu charakter peněžitého plnění jako daně. Tuto podmínku poplatek za znečišťování ovzduší nepochybně splňuje, neboť daní se podle § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu rozumí také peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek. Proto se také použije procesní úprava v daňovém řádu. Podle § 114 odst. 1 daňového řádu je odvolacím orgánem správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který vydal napadené rozhodnutí. K tomu, aby mohl být nadřízený orgán kompetentní k rozhodnutí o opravném prostředku, musí být zároveň správcem daně. Žádné ustanovení zákona o ovzduší nezakládá takové postavení Ministerstvu životního prostředí a nelze ani tvrdit, že by vyplývalo z § 27 odst. 4. Nelze směšovat pojmy nadřízený správní orgán a nadřízený správce daně.

[10] Žalovaný nezpochybňuje vlastní kompetenci rozhodovat jako odvolací orgán proti rozhodnutím vydaným Českou inspekcí životního prostředí a krajskými úřady v oblasti ochrany ovzduší. To však nic nemění na tom, že není nadřízeným orgánem ve věcech správy daní. K takovému postavení schází výslovné zákonné zmocnění. I v případě zákona o odpadech bylo historicky upraveno postavení žalovaného coby ústředního orgánu odpadového hospodářství. I na úseku odpadového hospodářství nemohl Nejvyšší správní soud odhlédnout od toho, že řízení o vyměření poplatků za komunální odpad je řízením ve věci daní a poplatků a nespadá do kompetence ústředního úřadu v oblasti životního prostředí, a to i přestože vyměřovaný poplatek věcně úzce souvisí s problematikou na úseku ochrany životního prostředí.

IV.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[11] Společnost ArcelorMittal Ostrava a. s. ve věci uvedla, že se necítí být tím, kdo by měl vyjadřovat svůj názor, který správní orgán zákonodárce pověřil rozhodováním o odvolání proti platebním výměrům na poplatek za znečišťování ovzduší. Poukázala na to, že musela zaplatit poplatky podle vydaných platebních výměrů a je přesvědčena, že nebyly vyměřeny v souladu se zákonem. Nápravy lze dosáhnout pouze v odvolacím řízení, popř. následnou správní žalobou. Pokud však není o odvolání rozhodnuto, nemůže dosáhnout nápravy a potenciálně tak platí poplatky bez zákonného důvodu. Poukázala rovněž na to, že v mezidobí byly stanoveny zálohy na poplatky na další rok, přestože dosud není zřejmé, kdo bude odvolacím orgánem v těchto věcech.

V.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Oba účastníci jsou ústředními správními úřady, proto se jedná o kompetenční spor podle § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Jde o záporný kompetenční spor a Nejvyšší správní soud je k jeho rozhodování příslušný podle § 97 odst. 4 s. ř. s.

[13] Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, vyměřil osobě zúčastněné na řízení platebními výměry ze dne 18. 4. 2017, č.j. MSK 48305/2017, ze dne 20. 4. 2017, čj. MSK 52652/2017, ze dne 21. 4. 2017, čj. MSK 53179/2017 a ze dne 27. 4. 2017, čj. MSK 55604/2017, poplatek za znečišťování ovzduší podle § 139 daňového řádu a podle § 15 odst. 9 a odst. 5 zákona o ochraně ovzduší. Poplatek byl vyměřen za skončené poplatkové období roku 2016. Současně byly podle § 139 daňového řádu ve spojení s § 174 daňového řádu a § 15 odst. 10 zákona o ochraně ovzduší stanoveny zálohy na poplatek za znečišťování ovzduší pro rok 2018. Odvolání proti platebním výměrům postoupil žalovaný žalobci k rozhodnutí s argumentem, že není v těchto řízeních odvolacím orgánem, neboť není správcem daně nadřízeným správci daně, který vydal platební výměry.

[14] 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 (odst. 2). Základem poplatku za znečišťování je množství emisí ze stacionárního zdroje nebo zdrojů v tunách (odst. 4). Poplatek za znečišťování se vypočte jako součin základu poplatku a sazby uvedené v příloze č. 9 k zákonu o ochraně ovzduší (odst. 5 věta 1 a 2). Poplatkovým obdobím je kalendářní rok (odst. 7). Poplatník je povinen do 31. března roku následujícího po skončení poplatkového období podat krajskému úřadu poplatkové přiznání prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí. Krajský úřad vydá do 4 měsíců od podání poplatkového přiznání platební výměr. Poplatek za znečišťování ovzduší je splatný do 30 dnů ode dne doručení platebního výměru (odst. 8 a 9). Pokud výše stanoveného poplatku za skončené poplatkové období přesahuje částku 200 000 Kč, je poplatník povinen platit měsíční zálohy pro poplatkové období bezprostředně následující po kalendářním roce, ve kterém měl povinnost podat poplatkové přiznání za skončené poplatkové období, a to ve výši jedné dvanáctiny stanoveného poplatku (odst. 10). Krajský úřad zašle stejnopis platebního výměru do 7 dní od jeho doručení příslušnému celnímu úřadu. Správu poplatku za znečišťování ovzduší vykonávají krajské úřady místně příslušné podle umístění jednotlivých stacionárních zdrojů. Správu placení tohoto poplatku vykonávají příslušné celní úřady (odst. 12 a 13).

[15] Nejvyšší správní soud se dosud nezabýval tím, kterému ústřednímu úřadu svědčí kompetence rozhodovat o odvolání proti platebnímu výměru na poplatek za znečišťování ovzduší. Přesto je k dispozici soudní judikatura, která bezpečně vede k řešení kompetenčního sporu v této věci a od které Nevyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit.

[16] Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 11. 11. 2009, čj. 1 As 56/2009-58, v souvislosti s výběrem poplatku za sběr, třídění, využívání a zneškodňování komunálního odpadu podle zákona č. 125/1997, o odpadech, k názoru, že odvolacím orgánem v řízení proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy o vyměření poplatku je Ministerstvo financí. Učinil tak s poukazem na vymezení legislativní zkratky „daně“ v § 1 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, kam náleží i poplatky za komunální odpad, a s poukazem na § 4 kompetenčního zákona.

[17] Obdobnou problematikou, tentokrát již v rovině kompetenčního konfliktu mezi žalobcem a žalovaným, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 17. 9. 2010, čj. Komp 4/2010-40. Setrval na názoru, že příslušným rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí o poplatku za komunální odpad je Ministerstvo financí. Zdůraznil, ve shodě s výše uvedeným rozsudkem, že na řízení ve věci poplatků za komunální odpad se podpůrně aplikuje daňový řád a poukázal na kompetenční zákon, z jehož § 4 odst. 1 jasně plyne, že ústředním orgánem pro daně, poplatky a clo je Ministerstvo financí.

[18] V rozsudku ze dne 29. 12. 2011, čj. Komp 3/2011-32, dospěl Nejvyšší správní soud ke shodnému závěru, že Ministerstvo financí je příslušné rozhodnout o odvolání proti výzvě České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě, podle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků. Věcně šlo o náklady správního řízení, ve kterém bylo uloženo opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa. Nejvyšší správní soud zdůraznil odlišnost případů, ve kterých jde o vymáhání nedoplatků peněžitého plnění správcem daně, od řízení, v nichž je Ministerstvo životního prostředí orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. Nadřízenost Ministerstva životního prostředí by bylo podle soudu možné dovozovat s poukazem na § 19 kompetenčního zákona v odborných věcech životního prostředí, nikoli však v řízení o povinnosti zaplatit nedoplatek v náhradní lhůtě.

[19] Platební výměry na poplatek za znečišťování ovzduší byly vyměřeny podle § 139 daňového řádu a § 15 zákona o ochraně ovzduší. Poplatek je třeba považovat pro účely daňového řádu za daň s odkazem na § 2 odst. 3 písm. a) tohoto zákona. Charakter peněžitého plnění jako daně určuje použití procesní úpravy bez ohledu na hmotněprávní vymezení peněžitého plnění, jak je provedeno v zákoně o ochraně ovzduší. Správcem daně je podle § 10 odst. 1 daňového řádu správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní. Správu poplatku vykonávají a správcem daně jsou dle výslovného vymezení v § 15 odst. 13 zákona o ochraně ovzduší krajské úřady, resp. celní úřady pro fázi placení poplatku. Zákon o ochraně ovzduší však nezakládá Ministerstvu životního prostředí výslovnou kompetenci, která by odpovídala vymezení odvolacího orgánu v § 114 odst. 1 daňového řádu. Podle tohoto ustanovení je odvolacím orgánem správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. Oproti vymezení odvolacího orgánu v § 50 odst. 1 zákona o správě daní a poplatkům se výslovně zdůrazňuje, že odvolací orgán současně musí být též správcem daně (poplatku).

[20] Postavení žalovaného jako správce daně nevyplývá ani z § 19 odst. 1 a 2 kompetenčního zákona, ani z § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Naposledy uvedené ustanovení zákona o ochraně ovzduší sice stanoví, že žalovaný rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím vydaným inspekcí a krajskými úřady, nevyplývá z něj však, že je současně správcem daně, aby mohl být odvolacím orgánem ve věcech správy poplatků za znečištění ovzduší. Nelze totiž nevidět, že zákon o ochraně ovzduší předpokládá vedle rozhodování o poplatcích za znečištění též rozhodování orgánů ochrany ovzduší v celé řadě dalších případů. Krajský úřad např. vydává podle § 11 odst. 2 písm. d) rozhodnutí o povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Zákon o ochraně ovzduší přiznává v § 22 České inspekci životního prostředí, resp. obecnímu úřadu obce s rozšířenou působnosti, oprávnění učinit opatření ke sjednání nápravy, pokud provozovatel stacionárního zdroje znečištění neplní podmínky stanovené zákonem nebo rozhodnutím o povolení, včetně možnosti inspekce rozhodnout o zastavení provozu takového zdroje, pokud je provozován bez povolení k provozu. Inspekce je rovněž povolána k projednání a rozhodování o některých přestupcích právnických a podnikajících fyzických osob, na které odkazuje § 26 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Právě v takových případech rozhodování podle zákona o ochraně ovzduší se uplatní obecné ustanovení § 27 odst. 4 o určení funkčně příslušného orgánu k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutím inspekce resp. krajského úřadu. Nic to však nemění na tom, že správa poplatku za znečištění ovzduší je prováděna v režimu daňového řádu a žalovanému nesvědčí právní postavení odvolacího orgánu podle § 114 odst. 1 daňového řádu.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že odvolacím orgánem ve věci řízení o poplatku za znečištění ovzduší podle § 15 zákona o ochraně ovzduší je Ministerstvo financí.

[22] Podle § 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 22. února 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu