



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Zdeňka Pivoňky a JUDr. Antonína Koukala, v právní věci **žalobce A., spol. s r. o.** zastoupeného Ing. V. J., konkursním správcem úpadce – žalobce, proti **žalovanému Ministerstvu životního prostředí, se sídlem v Praze 10, Vršovické 65**, v řízení o žalobě ze dne 2. 5. 2001 proti rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 3. 2001 č. j. 500/296/502 11/01 a č. j. 500/428/502 11/01

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 2. 5. 2001, která byla podána v zákonné lhůtě a adresována Vrchnímu soudu v Praze, se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2001 č. j. 500/296/502 11/01 a č. j. 500/428/502 11/01, kterými bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzena rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Praha, oddělení ochrany ovzduší se sídlem v Praze 10 (dále pouze „Inspekce“) ze dne 3. 1. 2001 č. j. 0101/009/01/KR a č. j. 0101/0092/01/KR, jimiž byl žalobci za roky 1999 a 2000 vyměřen poplatek za znečišťování ovzduší ve výši 47 000 Kč a 48 700 Kč.

Žalobce uváděl, že na základě nájemní smlouvy uzavřené dne 30. 5. 2000 se společností P. B. P., a. s. provozuje P. P.. Z ustanovení čl. 6 této smlouvy jednoznačně vyplývá, že pronajímatel (P. B. P., a. s.) je povinen udržovat předmět nájmu ve stavu, v němž je způsobilý řádně sloužit účelu smlouvy a zároveň na své náklady zabezpečovat plnění povinností, které mu, jako vlastníkovu věci, ukládá veřejné právo nebo úřední rozhodnutí. S ohledem na to žalobce namítal, že nebyl adresátem zmiňovaných rozhodnutí, a že mu byl poplatek za znečišťování ovzduší vyměřen neoprávněně. Dodával, že Inspekce již jednou autoremedurou zrušila svá předchozí rozhodnutí, a to právě vzhledem na pochybení v adrese plátce. Žalovaný posoudil uvedenou věc po právní stránce nesprávně, a proto žalobce navrhoval zrušení obou jeho rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Současně požadoval přiznání náhrady nákladů řízení.

Žalovaný ve vyjádřeních ze dne 11. 7. 2001 č. j. 500/1051/502 19/01 a č. j. 500/1179/502 19/01 tvrdil, že podle smlouvy o pronájmu P. P., jehož součástí je i kotelná na tuhá paliva, uzavřené dne 1. 7. 1997 a 30. 5. 2000 se společností P. B. P., a. s., se žalobce stal ve smyslu ustanovení § 4 písm. a/ zákona č. 309/1991 Sb. provozovatelem velkého zdroje znečišťování. S ohledem na to byl také k 15. 2. kalendářního roku povinen podávat příslušnému orgánu ochrany ovzduší oznámení o poplatku za znečišťování ovzduší, včetně údajů nutných pro výpočet poplatku (§ 8 odst. 1 zákona č. 389/1991 Sb.). Jako provozovatel byl podle § 8 odst. 3 téhož zákona rovněž povinen poplatek platit. Žalobce uvedenou povinnost splnil, a proto Inspekce vydala dne 3. 1. 2001 rozhodnutí č. j. 0101/0091/01/ KR, jímž vyměřila žalobci za rok 1999 poplatek za znečišťování ovzduší ve výši 47 000 Kč, a rozhodnutí č. j. 0101/0092/01/ KR, kterým žalobci vyměřila za rok 2000 poplatek za znečišťování ovzduší ve výši 48 700 Kč. Na základě žalobcovy odvolání vydal žalovaný dne 6. 3. 2001 pod č. j. 500/296/502 11/01 a č. j. 500/428/502 11/01 rozhodnutí, kterými odvolání zamítl a rozhodnutí Inspekce v celém rozsahu potvrdil, a to z důvodů, které uvedl v jejich písemných vyhotoveních. Žalovaný dále popisoval jednotlivá rozhodnutí Inspekce i svá rozhodnutí, která výše popsaným rozhodnutím předcházela. Rovněž uváděl, že názor žalobce o tom, že bod 6.6., druhá věta nájemní smlouvy ze dne 30. 5. 2000 nebo bod 5.8 nájemní smlouvy ze dne 1. 7. 1997 zavazuje pronajímatele (P. B. P., a. s.) i k placení poplatků za znečišťování ovzduší je mylný, protože uvedená část této smlouvy se vztahuje jen k placení daní a poplatků z nemovitostí. Ostatně v citovaných ustanoveních nájemní smlouvy je také uvedeno, že se nevztahují na úkony, které může nebo musí provést jedině nájemce. Vzhledem k tomu, že žalobce je nájemcem, a tedy tím, kdo fakticky provozuje pivovar, včetně kotelny, je i osobou povinnou k placení poplatků za znečišťování ovzduší. Pokud by se bod 6.6., věta druhá nájemní smlouvy měl skutečně týkat i poplatků za znečišťování ovzduší, žalovaný připomínal, že žádná nájemní smlouva nemůže nahrazovat zákonná ustanovení. V daném případě se dle názoru žalovaného jedná o obchodně právní spor mezi pronajímatelem a nájemcem, který však žádná právní norma na ochranu ovzduší neřeší. Podle žalovaného spadá právní úprava vyměňování a placení poplatků za znečišťování životního prostředí (konkrétně ovzduší) do oblasti veřejného práva, jež ukládá odpovědnost za placení poplatků provozovatelům zdrojů znečišťování ovzduší. Takové odpovědnosti se v oblasti veřejného práva nelze vyhnout poukazem na smluvní ujednání obchodního vztahu mezi vlastníkem zdroje znečišťování a jeho nájemcem – provozovatelem. Poplatky se vyměňují provozovateli, kterým byl žalobce. Žalobce nebyl zkrácen na žádném svém právu, a proto žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. K vyjádření přiložil správní spis.

Z předloženého spisu žalovaného bylo mimo jiné zřejmé, že dne 1. 7. 1997 byla uzavřena nájemní smlouva, která byla dne 30. 5. 2000 ještě doplněna. Jejím předmětem byly nemovitosti situované v k. ú. K. (průmyslový objekt – P. P.) i movité věci. Pronajímatelem byly P. B. P., a. s. se sídlem v P. 2, S. 23 (dále pouze „pronajímatel“) a nájemcem byl žalobce. Dne 8. 2. 1999 obdržela Inspekce od žalobce vyplněný tiskopis vyhotovený dne 1. 2. 1999, který byl označený jako „Oznámení podle § 8 odst. 1 zákona o státní správě ovzduší o výpočtu poplatku za znečišťování ovzduší na rok 1999. Dne 8. 2. 2000 bylo Inspekci doručeno stejné žalobcovo Oznámení ze dne 31. 1. 2000, jež se týkalo roku 2000. Obě tyto listiny se vztahovaly k provozu kotelny na tuhá paliva situované v objektu P. P.. Dne 3. 1. 2001 vydala Inspekce rozhodnutí č. j. 0101/0091/01/KR a č. j. 0101/0092/01/KR, kterými na základě § 6 odst. 2 a § 8 odst. 2 zákona č. 389/1991 Sb. o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování (dále jen „zákon o státní správě ochrany ovzduší“) vyměřila žalobci za rok 1999 poplatek za znečišťování ovzduší ve výši 47 000 Kč a za rok 2000 stejný poplatek ve výši 48 700 Kč. V obou případech byl jako zdroj znečišťování označen P. P. Proti těmto rozhodnutím Inspekce podal žalobce jediné odvolání ze dne 30. 1. 2001, v němž uváděl stejná tvrzení, jako v pozdější žalobě. Žalovaný svými rozhodnutími ze dne 6. 3. 2001 č. j. 500/296/502 11/01 a č. j. 500/428/502 11/01 vydanými dle ustanovení § 50 odst. 3, 6 zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků (dále pouze „zákon o správě daní a poplatků,“) žalobcovo odvolání zamítl a zpochybněná rozhodnutí Inspekce v celém rozsahu potvrdil. V odůvodnění těchto rozhodnutí uvedl žalovaný závěry, které pak následně zařadil do svých vyjádření k žalobě. Obě rozhodnutí žalovaného nabyly právní moci dne 9. 3. 2001.

Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2003 č. j. 37 K 16/2003 – 16 byl na majetek žalobce prohlášen konkurs a ustanoven konkursní správce Ing. V. J.. Účinky konkursu nastaly dnem 15. 5. 2003.

Při řešení dané věci je dle názoru Nejvyššího správního soudu namístej připomenout, že dne 1. 1. 2003 vstoupila v České republice v účinnost nová právní úprava správního soudnictví uskutečněná zákonem č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), kterou byl mimo jiné zřízen Nejvyšší správní soud (do dne 31. 12. 2002 bylo správní soudnictví upraveno v páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen „o. s. ř.“).

Dále je nutno uvést, že vzhledem k tomu, že Vrchní soud v Praze, jenž byl dle původní právní úpravy správního soudnictví k vyřízení této žaloby věcně i místně příslušným soudem, do dne 31. 12. 2002 o žalobě nerozhodl, převzal tuto neuzavřenou věc k dokončení řízení a k vydání rozhodnutí Nejvyšší správní soud (§ 132, § 130 odst. 1 s. ř. s.), jenž v řízení postupoval podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., který upravuje řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a následující s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud považuje rovněž za nezbytné úvodem připomenout, že předmětem napadených rozhodnutí žalovaného (ve spojení s rozhodnutími Inspekce) byla problematika poplatku za znečišťování ovzduší za roky 1999 a 2000, tedy povinné platby stanovené § 17 zákona č. 309/1991 Sb. o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (dále jen „zákon o ovzduší“) a § 6 odst. 1 zákona o státní správě ochrany ovzduší. Výši tohoto poplatku, jeho výpočet a způsob placení stanovil zákon o státní správě ochrany ovzduší. Řízení o poplatku bylo upraveno zákonem o státní správě ochrany ovzduší a zákonem o správě daní a poplatků.

Žaloba není důvodná.

V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že s odkazem na obsah nájemní smlouvy mu byl poplatek vyměřen neoprávněně, protože neměl být adresátem těchto rozhodnutí.

Při řešení uvedené žalobcovy námitky je nutno rozlišovat veřejnoprávní hledisko dané věci na straně jedné a soukromoprávní hledisko na straně druhé.

Rozhodnutím o vyměření poplatků za znečišťování ovzduší vydaným na základě zákona o státní správě ochrany ovzduší (§ 8 odst. 2, § 6 odst. 1, 2) Inspekce (v odvolacím řízení žalovaný) nerozhoduje o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů, a proto nejsou žádné pochybnosti o tom, že se jedná správní úkon z oblasti veřejného práva (§ 2 s. ř. s., § 244 odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2003).

Subjektem – poplatníkem (tzn. osobou v právním slova smyslu, která je na základě zákona povinna poplatek platit) poplatku je právnická i fyzická osoba provozující velký, střední a malý zdroj znečišťování (§ 17 zákona o ovzduší, § 6 odst. 1 zákona o státní správě ovzduší). Takovým provozovatelem je přitom právnická nebo fyzická osoba, která má právo nebo faktickou možnost provozovat zdroj znečišťování (§ 4 písm. a/ zákona o ovzduší).

Ze spisu žalovaného vyplývalo, že provozovatelem velkého zdroje znečišťování (kotelny na tuhá paliva situované v pivovaru) byl na základě nájemní smlouvy uzavřené dne 1. 7. 1997 s pronajímatelem (vlastníkem celého pivovaru, včetně kotelny) žalobce, jenž nepochybně, že celý pivovar provozoval. Ostatně to byl právě žalobce, který v souladu se zákonem o státní správě ochrany ovzduší podal Inspekci dne 8. 2. 1999 a dne 8. 2. 2000 povinná oznámení nezbytná pro vyměření poplatku (§ 8 odst. 1 téhož zákona).

Zákony o ovzduší, o státní správě ochrany ovzduší ani o správě daní a poplatků (§ 45 tohoto zákona) nepřiznávají pro poplatkové řízení právní účinnost dohodám, jež byly uzavřeny s tím, že poplatkovou povinnost ponese namísto poplatkového subjektu zcela nebo zčásti jiná osoba.

Z toho, co bylo nyní řečeno je patrné, že ustanovení čl. 5.8 nájemní smlouvy ze dne 1. 7. 1997 a ustanovení čl. 6.6 jejího doplňku ze dne 30. 5. 2000, která se zabývala plněním veřejnoprávních povinností, platně zavazovala jen pronajímatele a nájemce – žalobce, neboť se jednalo o jejich vzájemné soukromoprávní (konkrétně obchodněprávní) ujednání, které nemělo žádné účinky pro oblast veřejného práva – řízení o poplatcích. Jinak řečeno, Inspekce a žalovaný nepochybily, když při svém (veřejnoprávním) rozhodování nerespektovaly naznačené (soukromoprávní) ujednání nájemní smlouvy a poplatek v souladu s výše citovanými zákony správně vyměřily nikoli pronajímateli, nýbrž žalobci.

Současně je ovšem třeba žalovanému vytknout porušení procesního předpisu – zákona o správě daní a poplatků.

Do působnosti žalovaného (tzn. do jeho věcné i místní příslušnosti a pravomoci) náleželo i rozhodování o odvolání proti rozhodnutí Inspekce (§ 10 zákona o státní správě ochrany ovzduší). Vlastní postup žalovaného jako odvolacího orgánu pak byl upraven ustanovením § 50 zákona o správě daní a poplatků.

V případě, že žalovaný ve smyslu ustanovení § 50 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků neshledal důvody k vrácení věci Inspekci s pokyny k dalšímu řízení (například k zamítnutí odvolání pro nepřipustnost, opožděnost a podobně - § 49 odst. 2 téhož zákona), byl povinen postupovat dle ustanovení § 50 odst. 6 tohoto zákona, které mu umožňovalo rozhodnutí Inspekce v odůvodněném případě změnit nebo zrušit, jinak musel odvolání zamítnout. Při zamítnutí odvolání ale zákon o správě daní a poplatků žalovanému nedovoľoval (například oproti právní úpravě zařazené v ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení), aby zároveň posuzovaná rozhodnutí potvrdil.

Z výroku obou, žalobou napadených, rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný tuto zákonnou úpravu řízení nerespektoval, protože odvolání žalobce směřující proti rozhodnutím Inspekce jednak zamítl, a jednak současně vyslovil, že rozhodnutí Inspekce v celém rozsahu potvrzuje.

Toto pochybení žalovaného sice nepřivedilo nicotnost rozhodnutí (ve smyslu ustanovení § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků by nastala ze zákona neplatnost takového rozhodnutí při absenci výroku a nikoli i při existenci nadbytečné části výroku), ale bylo podstatným porušením ustanovení o řízení, a proto bylo nutno zjišťovat, zda porušení zákona o správě daní a poplatků nemělo za následek porušení hmotného práva, které s. ř. s. označuje jako nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.).

O takovou právní situaci se však v dané věci nejednalo.

Na jiném místě tohoto rozsudku (v souvislosti s řešením prvního žalobního bodu) již bylo podrobně vysvětleno, že rozhodnutí Inspekce o vyměření poplatků žalobci bylo zákonné, neboť to byl právě žalobce, kdo v roce 1999 a 2000 provozoval velký zdroj znečišťování ovzduší, a tak byl subjektem poplatku. Nyní vyslovený závěr ve svém důsledku současně znamená, že i rozhodnutí žalovaného byla v uvedeném směru v souladu se zákonem o ovzduší i zákonem o státní správě ochrany ovzduší (tedy rozhodnutím ve věci samé), a tak popsané dílčí porušení procesního předpisu nemohlo být zákonným důvodem ke zrušení napadených rozhodnutí žalovaného.

V druhém žalobním bodu žalobce tvrdil, že poplatek za znečišťování ovzduší mu byl vyměřen neoprávněně, protože Inspekce již jednou zrušila svá předchozí rozhodnutí s ohledem na pochybení v adrese plátce.

I když to žalobce výslovně neuvedl je zřejmé, že se pokusil namítat existenci překážky věci již pravomocně rozhoduté.

K dané problematice je potřebné uvést, že i v řízení před správními orgány platí obecná zásada klasického procesu „ne dvakrát o tomtéž“ („ne bis in idem“), kterou lze dovodit z principu materiální právní moci. Ten v sobě totiž zahrnuje i nezměnitelnost rozhodnutí, tj. nenarušitelnost vzniklých, změněných nebo zaniklých hmotněprávních subjektivních oprávnění a povinností. To platí bez ohledu na to, zda procesní předpis zakaz dvojího projednání téže věci výslovně stanoví (jako například pro oblast daňového a poplatkového řízení v ustanovení § 27 odst. 1 písm. e/ zákona o správě daní a poplatků) či nikoli.

Jen pro úplnost je nezbytné dodat, že pokud by Nejvyšší správní soud zjistil takovou překážku, musel by k ní přihlídnout z moci úřední, tedy bez ohledu na to, zda byla žalobcem namítána.

V posuzované věci se však jednalo o odlišnou právní situaci.

Ze spisu žalovaného vyplývá, že podle žalobcových „Oznámení podle § 8 odst. 1 zákona o státní správě ovzduší o výpočtu poplatku za znečišťování ovzduší na rok 1999 a za rok 2000 a po provedeném řízení vydala Inspekce dne 8. 3. 2000 pod č. j. 0101/2763/KP a dne 6. 6. 2000 pod č. j. 0101/5459/KR rozhodnutí, kterými žalobci vyměřila poplatek za znečišťování ovzduší, a to za rok 1999 ve výši 47 000 Kč a za rok 2000 ve výši 48 700 Kč.

Na základě podání žalobce ze dne 22. 6. 2000 přistoupila Inspekce dne 10. 7. 2000 k vydání rozhodnutím č. j. 1/OO/6127/00/Kr a č. j. 1/OO/6357/00/Kr, jimiž v rámci autoremedury v plném rozsahu zrušila obě svá předchozí rozhodnutí. Proti uvedeným rozhodnutím Inspekce nebylo podáno odvolání. Obě rozhodnutí nabyla právní moci dne 28. 7. 2000.

Pravomocná rozhodnutí Inspekce ze dne 10. 7. 2000 ovšem nezakládají překážku věci již jednou rozhodnuté. Jedná se pouze o procesní rozhodnutí, protože jimi nebylo rozhodnuto o tom, kterému konkrétnímu subjektu se za roky 1999 a 2000 vyměřuje poplatek za znečišťování ovzduší. Ostatně v odůvodnění obou rozhodnutí Inspekce uvedla, že rozhodnutí ruší, neboť při jejich vydání došlo k pochybení v adrese plátce. Jinými slovy řečeno, popsaná pravomocná rozhodnutí Inspekci nebránila v tom, aby později – dne 3. 1. 2001 vydala rozhodnutí č. j. 0101/0091/01/KR a č. j. 0101/0092/01/KR, jimiž vyměřila žalobci za rok 1999 a 2000 poplatky za znečišťování ovzduší, a tak nemohla mít žaloba ani z tohoto pohledu naděje na procesní úspěch – nemohla vést k vydání rozsudku, jímž by byla zrušena napadená rozhodnutí žalovaného.

Na druhé straně ale nelze přehlédnout procesní pochybení, jehož se Inspekce dopustila při vydání svých rozhodnutí v rámci autoremedury.

Řízení o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší je dvouinstanční a provádí se podle zákona o správě daní a poplatků, jak ostatně již bylo v rozsudku opakovaně uvedeno. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, je odvolacím orgánem orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený orgánu, který napadené rozhodnutí vydal - v dané věci žalovaný (§ 10 zákona o státní správě ochrany ovzduší). Zákon o správě daní a poplatků má pro urychlení a zhospodárnění odvolacího řízení ustanovení o autoremeduře (§ 49 odst. 1), jež Inspekci umožňovalo, aby odvolání žalobce v plném (anebo i částečném) rozsahu svými rozhodnutími vyhověla – například napadená rozhodnutí zrušila.

Inspekce však v obou svých rozhodnutích vydaných v autoremeduře aplikovala nikoli zákon o správě daní a poplatků, nýbrž správní řád, a proto bylo nezbytné zjišťovat, zda uvedená vada řízení nepřivodila nicotnost uvedených rozhodnutí.

Zmiňovaný právní předpis (tj. správní řád) umožňuje správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, aby o odvolání sám rozhodl, jestliže odvolání v plném rozsahu vyhoví a jestliže se rozhodnutí netýká jiného účastníka řízení než odvolatele nebo jestliže s tím ostatní účastníci řízení souhlasí (§ 57 odst. 1 správního řádu).

Nyní uvedená okolnost je podstatná, neboť vzhledem k tomu, že jak zákon o správě daní a poplatků, tak i správní řád v rámci odvolacího řízení dovolovaly správnímu orgánu,

jenž zpochybněné rozhodnutí vydal, zrušení celého původního, odvoláním napadeného rozhodnutí, nejsou tato rozhodnutí Inspekce učiněná v rámci autoremedury nicotná.

Závěrem tak nezbývá nic jiného, než konstatovat, že žaloba nebyla shledána důvodnou, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Žalobce nedosáhl v řízení žádného procesního úspěchu (jeho žaloba byla zamítnuta), a proto mu vůči žalovanému nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

Naproti tomu žalovaný měl v řízení procesní úspěch (jeho napadená rozhodnutí nebyla zrušena), a tak mu proti žalobci vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud však přesto žalovanému toto právo nepřiznal, neboť tomuto účastníku žádné náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti prokazatelně nevznikly (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

V souladu s ustanovením § 51 s. ř. s. rozhodoval Nejvyšší správní soud ve věci bez nařízení jednání, protože žalovaný s tímto procesním postupem předem souhlasil, a když žalobce s ním v zákonné lhůtě nevyjádřil svůj nesouhlas, což s. ř. s. považuje za souhlas.

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

V Brně dne 18. března 2004

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu