

Stanovisko odboru ochrany ovzduší a odboru legislativního

Ministerstva životního prostředí

k aplikaci právní úpravy správních poplatků v oblasti ochrany ovzduší podle položky 27A přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Odbor ochrany ovzduší a odbor legislativní Ministerstva životního prostředí vydávají po konzultaci s Ministerstvem financí a na základě jeho stanoviska k vybraným otázkám týkajícím se nové právní úpravy správních poplatků v oblasti ochrany ovzduší toto stanovisko:

Úvod

Dne 1. 3. 2025 nabyl účinnosti zákon č. 42/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tento zákon zahrnuje rovněž novelu zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Touto novelizací bylo dosavadní znění položky 27A v příloze k zákonu o správních poplatcích (sazebníku) nahrazeno novým zněním. Podle tohoto nového znění, účinného ode dne 1. 3. 2025, zní položka 27A takto:

Položka 27A

1. Vydání povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší	5000 Kč
2. Vydání rozhodnutí o změně povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší	3000 Kč
3. Vydání povolení provozu stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší	3000 Kč
4. Vydání rozhodnutí v pochybnostech, zda se jedná o stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší	3000 Kč
5. Vydání rozhodnutí v pochybnostech, zda se jedná o stacionární zdroj používaný pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů	3000 Kč
6. Vydání rozhodnutí o udělení individuální výjimky povolující vjezd do nízkoemisní zóny	1500 Kč
7. Vydání rozhodnutí o udělení autorizace nebo o změně rozhodnutí o udělení autorizace podle zákona o ochraně ovzduší	2500 Kč
8. Vydání rozhodnutí o skutečnosti, že se osoba, která je usazena v jiném členském státě Evropské unie nebo smluvním státě Dohody o Evropském hospodářském prostoru, považuje za autorizovanou osobu podle zákona o ochraně ovzduší	1500 Kč

1) K otázkám společným pro všechny body položky 27A

Předmětem poplatku je u všech bodů položky 27A vydání rozhodnutí. Co se týče otázky zpoplatnění ve vazbě na řízení z moci úřední, je nutno vycházet z § 2 odst. 2 zákona o správních poplatcích, podle kterého „Úkony zahájené správním úřadem z moci úřední, s výjimkou místního šetření, a úkony související s přestupkovým a s trestním řízením nejsou předmětem poplatku, nestanoví-li sazebník jinak.“ V případě položky 27A žádná výjimka pro úkony zahájené z moci úřední není stanovena. Lze tedy konstatovat, že **vydání rozhodnutí podle položky 27A je zpoplatněno pouze**

v případě, že je vydáváno v řízení o žádosti. Vydání rozhodnutí v řízení z moci úřední není předmětem poplatku.

Ze znění jednotlivých bodů 27A vyplývá, že předmětem poplatku je vždy **rozhodnutí ve věci samé, kterým je žádosti vyhověno**, tj. kladné meritorní rozhodnutí. S tím souvisí, že podle § 7 odst. 3 písm. a) zákona o správních poplatcích „*Správní úřad vrátí poplatek v plné výši na žádost osoby, která poplatek zaplatila, nebyl-li proveden požadovaný úkon, vymezený v jednotlivých položkách sazebníku, a nejde-li o poplatek, jehož předmětem je správním úřadem přijatá žádost, návrh, přihláška, podnět, námitka, ohlášení nebo oznámení*“.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud byla žádost o vydání rozhodnutí zamítnuta nebo bylo řízení zastaveno a současně byl správní poplatek již zaplacen, vrátí krajský úřad zaplacený poplatek v plné výši, pokud o to požádá osoba, která poplatek zaplatila.

Co se týče splatnosti poplatku ve vztahu k úkonům podle položky 27A sazebníku, je třeba vycházet z § 5 odst. 2 zákona o správních poplatcích, podle kterého „*Poplatky stanovené v sazebníku pevnou částkou jsou splatné buď při přijetí podání nebo později, vždy však před provedením úkonu, a to podle jeho vymezení v jednotlivých položkách sazebníku, nestanoví-li sazebník jinak. Nezaplatí-li poplatník poplatek v této lhůtě, vyzve ho správní úřad, aby tak učinil ve lhůtě do 15 dnů ode dne, který následuje po doručení výzvy k zaplacení poplatku, která je rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu upravujícího správu daní. Ve výzvě k zaplacení poplatku správní úřad zároveň upozorní poplatníka na důsledky nezaplacení poplatku. Proti výzvě k zaplacení poplatku lze podat odvolání ve lhůtě do 15 dnů ode dne, který následuje po jejím doručení*.“ K tomu dále uvádíme, že **odvolacím orgánem proti výzvě krajského úřadu k zaplacení správního poplatku je Ministerstvo financí**, a to na základě ustanovení § 114 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

2) K bodu 1. položky 27A „Vydání povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší“ – otázka zpoplatnění v případě vydávání povolení provozu, jehož předmětem je více stacionárních zdrojů v rámci téže provozovny¹

Podle bodu 1. položky 27A je zpoplatněný úkon vymezen jako „*Vydání povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší*“. Stanovená sazba poplatku za tento úkon činí 5 000 Kč. Vyvstává zde otázka zpoplatnění v případech, kde je povolení provozu vydáváno v řízení o žádosti, jejímž předmětem je více stacionárních zdrojů v rámci téže provozovny. Jde o to, zda se v těchto případech vydání povolení provozu, tj. kladného meritorního rozhodnutí o žádosti (viz výše) zpoplatňuje pouze jednou (tj. částkou 5 000 Kč), nebo se stanovená sazba vztahuje na každý zdroj zvlášť, a sazby se tak sčítají podle počtu zdrojů. To znamená, že např. v případě 4 stacionárních zdrojů by tak výše poplatku za vydání povolení provozu činila 20 000 Kč.

K tomu uvádíme, že jednou z hlavních zásad zákona o správních poplatcích je zpoplatnění požadovaného úkonu správním poplatkem, kdy **jeden a týž úkon nemůže být zpoplatněn více než**

¹ Ministerstvo financí se ve svém stanovisku vyjádřilo k dané otázce v obecné rovině, neboť mu nepřísluší vyjadřovat se ke konkrétním případům zpoplatnění úkonů obsažených v položce 27A sazebníku. Toto přísluší pouze ústřednímu orgánu státní správy, do jehož kompetence patří zákon o ochraně ovzduší, tedy Ministerstvu životního prostředí.

jedenkrát. Současně platí, že **na zpoplatnění úkonu nemá vliv skutečnost, že z důvodu hospodárnosti a za podmínek stanovených zákonem** (§ 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 7 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů), **se provádí společné řízení.**

Otázka zpoplatnění v případě společného řízení je rovněž zahrnuta v dokumentu „Metodická pomůcka – Správa správních poplatků podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích“, která byly vydána Ministerstvem financí, odborem Správní činnosti, dne 24. 8. 2023. Na str. 18 je k dané otázce uvedeno následující. *„Společné řízení se provádí z důvodu hospodárnosti za podmínek stanovených zákonem (§ 140 správního řádu, § 7 daňového řádu) a neznamena jakékoliv daňové úlevy pro poplatníky. Pro stanovení výše správního poplatku v případě společného řízení je rozhodující, kolik je v rozhodnutí obsaženo výroků, tedy kolik by bylo vydáno samostatných rozhodnutí. Správní úřad vybere správní poplatek ve výši součtu jednotlivých poplatků.“*

Podle § 40 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší **„Při rozhodování podle tohoto zákona o dvou nebo více stacionárních zdrojích v rámci jedné provozovny vede orgán ochrany ovzduší společné řízení podle správního řádu.“** K tomu uvádíme, že pokud se na základě příslušné právní úpravy vydává určitý správní úkon jako samostatné rozhodnutí, s tím, že v konkrétním případě se z důvodu hospodárnosti vydává společně s jiným rozhodnutím ve společném řízení podle § 140 správního řádu, je zřejmé, že se stále jedná o dva samostatné úkony, které jsou tak samostatně zpoplatňovány. V případě § 40 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší se však jedná o společné řízení vedené přímo ze zákona, a **vhodnost spojení do společného řízení z důvodu hospodárnosti se tedy neposuzuje individuálně v jednotlivých případech.** Dále uvádíme, že § 40 odst. 1 je obecně formulovaným ustanovením, které není výslovně provázáno s dalšími ustanoveními zákona ochrany ovzduší. V dané souvislosti je rovněž nutno vzít v úvahu, že je-li podána žádost, jejímž předmětem je vydání jednoho správního úkonu (povolení provozu), s tím, že je o vydání tohoto správního úkonu žádáno pro více stacionárních zdrojů, nasvědčuje to tomu, že z hlediska správního řádu jde o jedno řízení o žádosti, v němž se vydává jedno samostatné rozhodnutí, nikoli o společné řízení.

Tomu, že se v případě vydávání povolení provozu pro více stacionárních zdrojů v rámci téže provozovny vydává jedno rozhodnutí, též odpovídá ustálená praxe napříč krajskými úřady. Na žádost provozovatele se standardně vydává jedno povolení provozu pro více stacionárních zdrojů, resp. pro všechny stacionární zdroje v provozovně, s tím, že všechny tyto stacionární zdroje jsou obvykle povoleny jedním výrokem.

Z výše uvedeného vyplývá, že na vydání povolení provozu pro více stacionárních zdrojů v provozovně je třeba nahlížet jako na jeden úkon. Tento závěr podporuje též skutečnost, že **stacionární zdroje umístěné v rámci stejné provozovny spolu pro účely povolování provozu úzce souvisejí.**

K tomu dále uvádíme, že v případech, kdy je vedeno řízení podle jiného právního předpisu, tj. řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nebo zákona o hornické činnosti, povolení provozu kontinuálně navazuje na závazné stanovisko podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně ovzduší, které se vydává pro tato řízení k povolení záměru obsahujícího stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2. S tím, že povolovaný záměr může obsahovat jeden nebo více těchto stacionárních zdrojů. Dále je třeba vzít v úvahu, že provozní řád, který je podle § 12 odst. 4 písm. d) zákona o ochraně ovzduší ve stanovených případech součástí povolení provozu, může být zpracován pro více stacionárních zdrojů v rámci téže provozovny, čemuž také odpovídá obvyklá praxe. V dané souvislosti lze poukázat rovněž

na skutečnost, že odborný posudek podle § 11 odst. 7 a rozptylová studie podle § 11 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší se obvykle zpracovávají společně pro všechny dotčené stacionární zdroje v provozovně, což zákon o ochraně ovzduší umožňuje a též to odpovídá smyslu a účelu těchto dokumentů.

Jde-li o stacionární zdroje, na něž se vztahuje aplikace **sčítacích pravidel** podle § 4b zákona o ochraně ovzduší, tj. jejichž jmenovité tepelné příkony nebo projektované kapacity se sčítají pro účely stanovení celkového jmenovitého tepelného příkonu nebo celkové projektované kapacity, lze konstatovat, že tyto stacionární zdroje jsou spolu pro účely povolování provozu **neoddělitelně spojeny**. V dané souvislosti je relevantní zejména úvodní část ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, podle kterého povolení provozu obsahuje mj. povolenou celkovou kapacitu, povolený celkový výkon nebo povolený celkový jmenovitý tepelný příkon stacionárního zdroje.

Na základě výše uvedeného lze závěrem konstatovat, že ve všech případech, kdy je předmětem žádosti o vydání povolení provozu více stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2, je na vydání povolení provozu nutno nahlížet jako na **jeden a tentýž úkon, který je zpoplatněn pouze jednou. To znamená, že výše poplatku za vydání povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší činí vždy 5 000 Kč bez ohledu na počet stacionárních zdrojů v rámci téže provozovny, které jsou předmětem žádosti o vydání tohoto povolení.**

Výše uvedený závěr platí obdobně též pro ostatní body položky 27A, u nichž tato otázka může být relevantní. Jedná se zejména o body 2. a 3., spíše teoreticky se řešená otázka může týkat i bodů 4. a 5. položky 27A. K bodu 2. „Vydání rozhodnutí o změně povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší“ dále odkazujeme na text tohoto stanoviska uvedený níže.

3) K bodu 2. položky 27A „Vydání rozhodnutí o změně povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší“

Předmětem poplatku podle bodu 2. je „Vydání rozhodnutí o změně povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší“. Stanovená sazba poplatku za tento úkon činí 3 000 Kč.

Z vymezení tohoto úkonu vyplývá, že předmětem zpoplatnění je vydání kladného meritorního rozhodnutí o žádosti o změnu povolení provozu. K tomu dále uvádíme, že změnu povolení provozu je nutno chápat jako **jakoukoli změnu již vydaného povolení provozu**, bez ohledu na to, v čem tato změna spočívá. V dané souvislosti rovněž uvádíme, že z hlediska zpoplatnění **nemá význam počet stacionárních zdrojů v rámci povolení provozu, kterých se týká vydávané rozhodnutí o jeho změně** (viz výše k otázce zpoplatnění vydání povolení provozu).

4) K otázce zpoplatnění úkonů podle bodů 1. a 2. položky 27A v případě zahájení řízení přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 42/2025 Sb.

Daná otázka se týká případů, kdy bylo řízení o žádosti o vydání správních úkonů podle bodů 1. a 2. položky 27A, tj. řízení o vydání povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší nebo řízení o změně tohoto povolení, zahájeno přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 42/2025 Sb., tj. před 1. 3. 2025, a k tomu datu nebylo pravomocně skončeno.

K tomu uvádíme, že k části zákona č. 42/2025 Sb. novelizující zákon o správních poplatcích není připojeno žádné přechodné ustanovení. Lze konstatovat, že není-li přechodné ustanovení součástí nové právní úpravy a dojde-li v jejím důsledku v mezidobí mezi podáním žádosti a provedením úkonu ke změně zpoplatnění předmětu či sazby správního poplatku, postup podle nové právní úpravy by vedl k narušení zásady legitimního očekávání poplatníka ohledně placení správního poplatku. Správní úřad by proto měl postupovat podle právní úpravy účinné v době podání žádosti. Tento závěr je v souladu s obecným pravidlem, podle kterého, bylo-li řízení ve věci předmětu správního poplatku zahájeno přede dnem nabytí účinnosti nového zákona, vybere se správní poplatek podle dosavadních právních předpisů, a to i v případech, kdy se poplatek stane splatným po dni nabytí účinnosti nového zákona. Toto obecné pravidlo je vyjádřením zásady „in dubio mitius“, které je podle judikatury Ústavního soudu třeba vykládat tak, že existuje-li pochybnost, který ze dvou možných výkladů je správný, je nutné postupovat podle výkladu ve prospěch poplatníka.

Z výše uvedeného vyplývá, že **v případě řízení zahájených a pravomocně neskončených přede dnem 1. 3. 2025 se postupuje podle dosavadní právní úpravy a správní poplatek se nevybírám, neboť úkon nebyl podle dosavadní úpravy předmětem zpoplatnění.**

5) K otázce zpoplatnění v případě vydání rozhodnutí o zrušení povolení provozu podle § 13 odst. 2 nebo 3 zákona ochrany ovzduší

Předmětem poplatku jsou pouze úkony, které jsou v položce 27A výslovně uvedeny, přičemž vymezení rozsahu těchto úkonů nelze vykládat extenzivně. K tomu dále uvádíme, že podle bodu 3. položky 27A je předmětem zpoplatnění „Vydání rozhodnutí o změně povolení provozu...“ Vydání rozhodnutí o zrušení povolení provozu není mezi úkony v položce 27A uvedeno.

Dále uvádíme, že podle § 13 odst. 2 „*Krajský úřad, který povolení provozu vydal, může na žádost provozovatele stacionárního zdroje nebo z moci úřední povolení provozu **změnit nebo zrušit** (...)*“. V tomto ustanovení jsou tedy výslovně rozlišeny změna a zrušení povolení provozu. Podle § 13 odst. 3 může krajský úřad, který povolení provozu vydal, na žádost provozovatele stacionárního zdroje nebo z moci úřední jím vydané povolení zrušit v případě, nevyužívá-li provozovatel vydané povolení provozu po dobu delší 4 let. Toto ustanovení se tedy týká výlučně zrušení povolení provozu.

Z výše uvedeného vyplývá, že **vydání rozhodnutí o zrušení povolení provozu podle § 13a odst. 2 nebo 3 není předmětem poplatku**, tj. správní poplatek se v těchto případech nevybírám.

V Praze dne 12. května 2025.

Ing. Kurt Dědič
ředitel odboru ochrany ovzduší
podepsáno elektronicky

JUDr. Libor Dvořák, Ph.D.
ředitel odboru legislativního
podepsáno elektronicky