



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Ekoservis Ralsko s. r. o.**, se sídlem V Lukách 95/IV, Mimoň, zastoupen JUDr. Petrem Doušou, advokátem se sídlem Na Kozině 1438, Mladá Boleslav, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Město Ralsko**, se sídlem v Kuřívodech 701, Ralsko, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, č. j. 69766/ENV/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 24. 11. 2015, č. j. 59 A 64/2014 – 74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 24. 11. 2015, č. j. 59 A 64/2014 – 74, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, č. j. 69766/ENV/13, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 19 200 Kč k rukám JUDr. Petra Douši, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, č. j. 69766/ENV/13, kterým bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále též „krajský úřad“) ze dne 5. 8. 2013 (poznámka NSS: správně 6. 8. 2013), č. j. KULK 51045/2013, ORVZZP1580/2008/OOO/64. Krajský úřad tímto rozhodnutím uložil stěžovateli jako provozovateli skládky odpadů povinnost podle ust. § 47 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech, ve znění účinném do 30. 9. 2013 (dále jen zákon o odpadech), ve spojení s § 46 odst. 2 uvedeného zákona zaplatit osobě zúčastněné na řízení (dále též „příjemce poplatků“, nebo „město Ralsko“), vybranou základní složku poplatku (dále jen „poplatek“) za ukládání odpadů na řízenou skládku odpadů S-OO3 v k. ú. Svěbořice (dále jen „skládku“), za odpady uložené na skládku v období od 1. 6. 2008 do 30. 11. 2008 v celkové výši 2 402 764,30 Kč a povinnost zaplatit penále ze zadržené částky ve výši 1 550 563,55 Kč, které bylo vypočteno do 31. 5. 2013.

Krajský soud nepřisvědčil žádné ze stěžovatelem uplatněných námitek a žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dospěl zejména k závěru, že i poplatky vybrané později, než při uložení odpadu na skládku je provozovatel skládky povinen odvést příjemci poplatku k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce, neboť platí, že se jedná o veřejné prostředky, a provozovatel skládky se nestává jejich vlastníkem. Krajský soud aproboval postup žalovaného, jenž si opatroval další důkazy pro rozhodnutí ve věci a se stěžovatelem nesouhlasil, že tím došlo k porušení mlčenlivosti. Stejně tak neshledal důvodnou ani námitku ohledně rozdílu v částkách vyměřených v prvním a posledním rozhodnutí (viz níže u popisu skutkového stavu). Krajský soud také uzavřel, že dohoda o narovnání mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou na řízení, jakož i skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení neeviduje za stěžovatelem žádnou pohledávku, není relevantní pro zákonnost napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“, tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení. Z obsahu kasační stížnosti je však evidentní, že je uplatňován také důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vady v procesním postupu správních orgánů.

Krajský soud dle stěžovatele dovodil, že byl povinen odvést poplatek za veškeré odpady uložené na skládku, včetně těch, které nebyly fakticky vybrány. Stejně tak soud dovodil, že je stěžovatel povinen v rozhodném období odvést základní složku poplatků původci odpadu uhrazenou až po rozhodném období. Stěžovatel s těmito závěry nesouhlasí, když v § 46 odst. 2 zákona o odpadech je výslovně uvedeno, že provozovatel skládky odvádí vybrané poplatky příjemci poplatku. Jedná se tedy pouze o poplatky reálně odevzdané k rukám provozovatele skládky. Této argumentaci svědčí i rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012, č. j. 9 Ca 209/2009 - 40, který ve stěžovatelově věci již rozhodoval a dovodil, že platební povinnost z původce na provozovatele skládky nepřechází. Provozovatel tedy odvádí pouze fakticky vybrané poplatky.

pokračování

Soud ani správní orgány nezohlednily, že stěžovatel zahájil úkony směřující k vybrání pohledávek od původce odpadu. Stěžovatel však nedisponuje prostředky, jimiž by byl schopen takové pohledávky efektivně vymáhat.

Stěžovatel je nadále toho názoru, že chce-li správní orgán postihovat nějaký subjekt za neodvádění základní složky poplatku, měl by se v souladu s § 46 odst. 2 zákona o odpadech, obrátit zejména na původce odpadu, nikoliv na provozovatele skládky.

Krajský soud mylně dovozuje, že měl stěžovatel odvést základní složku poplatku i za poplatky, které byly původci odpadu uhrazeny později. Tím však soud přenáší povinnost úhrady nevybraných poplatků na provozovatele skládky, což je v přímém rozporu s rozsudkem městského soudu. Je tak porušena zásada předvídatelnosti rozhodnutí. Stěžovatel nad rámec uvádí, že se nachází v nelehké situaci, když v rámci výběrových řízení veřejných zakázek je nucen akceptovat dobu splatnosti faktur jednotlivých původců odpadu.

Stěžovatel dále považuje za nezákonný také výpočet základní složky poplatku správními orgány. V prvním (zrušeném) rozhodnutí byl stěžovateli stanoven poplatek tak, že jej správní orgán vypočetl z celkového množství odpadů ukládaných na skládce, což je maximální hodnota, ke které mohl dospět. Je tak překvapující, že v dalším rozhodnutí byla stanovena ještě vyšší částka, byť je tato vypočtena za totožné období a má být vypočtena toliko na základě skutečně vybraných poplatků. Lze tak pochybovat o věrohodnosti podkladů správních orgánů.

Stěžovatel dále uvádí, že všechny závazky vůči městu Ralsko jsou uhrazeny. Přesto však správní orgán a soud rozhodly o uložení povinnosti uhradit základní složku poplatku stěžovatelem, ačkoli měl k dispozici Dohodu o narovnání ze dne 23. 1. 2014. Stěžovatel z opatrnosti ke kasační stížnosti přiložil zpětvzetí návrhu Města Ralsko ze dne 17. 3. 2014.

Stěžovatel považuje za nezákonnou povinnost uhradit osobě zúčastněné na řízení poplatky vybrané v rozmezí 1. 6. 2008 – 30. 11. 2008; minimálně část poplatků ohledně odpadů uložených na skládku v listopadu 2008 by neměly být stěžovateli dány k úhradě, jelikož povinnost jejich odevzdání příjemci poplatku platí do 31. 12. 2008 a v předmětném období neměl povinnost je odvádět.

Stěžovatel také spatřuje nezákonnost ve způsobu opatrování důkazů žalovaným. Poněvadž tak učinil hromadným oběžníkem s uvedením všech obchodních partnerů, došlo k porušení povinnosti mlčenlivosti.

Stěžovatel se dále domnívá, že poplatek je v podstatě daní, a je na něj nutné aplikovat § 148 daňového řádu ohledně lhůty pro jeho vyměření.

Rozhodnutí krajského soudu, jakož i správních orgánů, které rozhodovaly již potřetí, navíc porušuje zásadu hospodárnosti a procesní ekonomie. Tato řízení znamenají pro stěžovatele neúměrnou zátěž a důvod, pro který byla zahájena, navíc již odpadl.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření vyjádřil přesvědčení o správnosti rozsudku krajského soudu, přičemž má za to, že s většinou stěžovatelovy argumentace se již vypořádaly jak správní orgány, tak krajský soud. Pokud jde o namítanou prekluzi práva poplatek vyměřit, má za to, že nenastala, neboť na předmětné řízení se aplikuje správní řád, nikoli předpisy daňové. Ani za situace, aplikoval-li by se daňový řád, k prekluzi práva vyměřit poplatek nedošlo. Má za to, že způsob výpočtu v původním rozhodnutí je irelevantní, když toto rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno. Pokud jde o poplatky za odpady uložené na skládku v listopadu 2008, žalovaný uvádí, že napadené rozhodnutí se netýká poplatků vybraných v rozhodném období 1. 6. – 30. 11. 2008, nýbrž poplatků vybraných za odpady v tomto období na skládku uložené. Žalovaný má za to, že je nedůvodná rovněž námitka ohledně neexistence pohledávek za stěžovatelem u města Ralsko. Napadené rozhodnutí se totiž týká stavu věci k datu vydání rozhodnutí, a proto nemohou mít na jeho zákonnost vliv skutečnosti nastalé v roce 2014 (dohoda o narovnání, zpětvzetí návrhu města Ralsko, či případné vyrovnání závazků). Pouhá skutečnost, že příjemce poplatku neeviduje dlužné poplatky, neznamená, že stěžovatel odvedl všechny poplatky, které vybral. Na věci nic nemění, že příjemce poplatku neměl sám přístup k informacím, ze kterých lze stanovit přesnou částku poplatků vybraných stěžovatelem a nebylo tedy možné určit přesnou výši pohledávky, kterou by měl příjemce evidovat za stěžovatelem jako neodvedený poplatek. Pokud jde o tvrzenou nepřiměřenou délku řízení, má žalovaný za to, že ta se odvíjí od složitosti projednávané věci. Navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Ze spisu plynou následující skutečnosti. Dne 4. 12. 2008 byla u stěžovatele provedena kontrola nakládání s odpady na jím provozované skládce odpadů. Předmětem kontroly bylo množství uložených odpadů na skládku v období od 1. 6. 2008 do 30. 11. 2008 v návaznosti na vybrané poplatky stěžovatelem odvedené či neodvedené příjemci poplatku. Stěžovatel při kontrole předložil průběžnou evidenci odpadů za toto období. Město Ralsko podalo dne 15. 12. 2008 ke krajskému úřadu žádost, v níž jej žádá o pomoc při naplnění zákona o odpadech v souvislosti s možným neplacením základní složky poplatku stěžovatelem. Přípisem ze dne 2. 1. 2009 krajský úřad oznámil stěžovateli zahájení správního řízení z moci úřední o povinnosti zaplatit městu Ralsko základní složku poplatku za uložené odpady na skládku v období od 1. 6. 2008 do 30. 11. 2008. Krajský

pokračování

úřad vydal dne 23. 3. 2009 rozhodnutí č. j. KULK/14673/2009 (dále jen „první rozhodnutí“), kterým stěžovateli uložil povinnost zaplatit příjemci poplatku poplatek ve výši 2 368 696 Kč a penále ve výši 133 446 Kč. Částku poplatku krajský úřad vypočetl z množství odpadů, které podléhají poplatkové povinnosti a byly na skládku uloženy a odečetl poplatky prokazatelně stěžovatelem již odvedené příjemci poplatku. V odvolacím řízení žalovaný toto rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 26. 5. 2009, č. j. 38950/ENV/09. Rozhodnutí žalovaného pak bylo k žalobě stěžovatele zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012, č. j. 9 Ca 209/2009 – 40, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud vytknul správním orgánům, že poplatek vypočetly za odpady uložené na skládku z průběžné evidence odpadů, ač mělo být rozhodnuto pouze o skutečně vybraných poplatcích v rozhodném období.

Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 24. 1. 2013, č. j. 1169/ENV/13, zrušil první rozhodnutí krajského úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť v odvolacím řízení nebylo možné zajistit nápravu změnou napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž na základě nových podkladů, které si vyžádal od některých dodavatelů odpadů, zjistil, že stěžovatelem poskytnuté podklady nebyly úplné. Účastníci by tak ztratili možnost přezkumu rozhodnutí odvolacím orgánem.

Krajský úřad vydal po vyžádání si dalších podkladů rozhodnutí dne 2. 4. 2013, č. j. KULK 20543/2013, kterým uložil stěžovateli uhradit poplatek ve výši 2 402 764,30 Kč, K odvolání stěžovatele bylo toto rozhodnutí žalovaným zrušeno rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013, č. j. 40306/ENV/13, 528/540/13, sp. zn. 15.1/542/Od/13, neboť o nových podkladech byl stěžovatel toliko informován, aniž byl poučen o možnosti se k nim před vydáním rozhodnutí vyjádřit.

Krajský úřad po novém projednání vydal dne 6. 8. 2013 rozhodnutí č. j. KULK 51045/2013, ORVZŽP1580/2008/OOO/64, kterým uložil stěžovateli povinnost zaplatit příjemci poplatků základní část poplatku za odpady uložené na skládku v rozhodném období v celkové výši 2 402 764,30 Kč a povinnost zaplatit penále ze zadržené částky ve výši 1 550 563,55 Kč, které vypočetl do 31. 5. 2013. Uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno žalobou napadeným rozhodnutím.

V nyní projednávané věci byla aplikována následující právní úprava. Podle § 45 odst. 1 zákona o odpadech je *za ukládání odpadů na skládky (...) původce povinen platit poplatek.*

Podle § 46 odst. 1 zákona o odpadech platí, že *[p]oplatek za ukládání odpadů na skládky se skládá ze dvou složek. Základní složka poplatku se platí za uložení odpadu, za uložení nebezpečného odpadu se dále platí riziková složka.*

Dle druhého odstavce tohoto ustanovení vybírá *[p]oplatek od původce (...) provozovatel skládky při uložení odpadů na skládku. Provozovatel skládky potvrdí původci vybrání poplatku. Provozovatel skládky odvádí vybrané poplatky příjemci poplatku vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce a současně ho informuje o dlužných poplatcích. Pokud původce nezaplatil poplatek ve stanovené výši, uloží mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím na návrh*

příjemce poplatku.

Dle § 46 odst. 3 zákona o odpadech je *[p]oplatek (...) v rozsahu stanoveném tímto zákonem příjmem obce, na jejímž katastrálním území je skládka umístěna, a Státního fondu životního prostředí České republiky.*

Dle § 46 odst. 5 stejného zákona *[k]ontrolu placení poplatků u provozovatele skládky provádí obec a krajský úřad, na jejichž katastrálním území leží skládka.*

Podle ust. § 47 odst. 1 zákona o odpadech *[p]okud provozovatel skládky neodvedl obci nebo Státnímu fondu životního prostředí vybraný poplatek ve stanovené lhůtě, uloží mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím, na návrh příjemce poplatku. Za neodvedený poplatek se platí úrok z prodlení ve výši 0,5 promile ze zadržené částky denně. Úrok z prodlení je příjmem obce.*

Podle § 48 je *[z]ákladní složka poplatku (...) příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží. V případě, že skládka leží na katastrálních územích několika obcí, dělí se tento příjem proporcionálně podle velikosti části skládky ležící v katastrálních územích těchto obcí.*

Předně se Nejvyšší správní soud musí zabývat tím, zda rozsudek krajského soudu netrpí některou z vad, ke kterým je povinen přihlížet, i když nejsou namítány, tedy z úřední povinnosti (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.). Jednou z těchto vad je také nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Pokud by totiž zdejší soud sám přezkoumal a potvrdil nepřezkoumatelný rozsudek správního soudu či odvolacího správního orgánu, nutně by tak zatížil totožnou nepřezkoumatelností i své vlastní rozhodnutí. Toto nelze připustit. Z uvedeného je tedy zřejmé, že otázka přezkoumatelnosti předchozích soudních či správních rozhodnutí musí nutně předcházet právnímu posouzení věci samé (věcných námitek) a posuzující orgán (zde Nejvyšší správní soud) v tomto rozsahu není limitován dispoziční zásadou (srov. § 75 odst. 2, či § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Z konstantní judikatury zdejšího soudu plyne, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 – 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo

pokračování

vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby.

Principy přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je navíc třeba bezezbytku vztáhnout i na případy, kdy jsou přezkoumávána nikoliv jen soudní, ale i správní rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen skrze řádně odůvodněná, srozumitelná a určitá správní rozhodnutí se může účastník řízení účinně domáhat svých práv u nestranného soudu. Jinak vyjádřeno, jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrům správních orgánů lze vytýkat jejich nesprávnost.

Pokud pak správní rozhodnutí nedostojí vytčeným principům, například z toho důvodu, že z něj nevyplývá, jaký skutkový základ (skutková zjištění) vzal rozhodující správní orgán za svůj a jak jej následně právně hodnotil (jaké konkrétní právní normy na něj aplikoval), je třeba na takové rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nepřezkoumatelné (viz také rozsudek ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 Afs 14/2014 – 80).

Po přezkoumání rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud shledal, že je nepřezkoumatelný. Je tomu tak dílem proto, že krajský soud přezkoumal a potvrdil zákonnost správních rozhodnutí, která jsou ve skutečnosti nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, jakož dílem i pro vlastní nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť se řádně nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými v žalobě.

Stěžovatelova kasační argumentace směřuje mj. proti správnosti výpočtu základní částky poplatku, který mu byl uložen, a to jednak z toho důvodu, že v napadeném rozhodnutí krajského úřadu potvrzeném rozhodnutím žalovaného byla vypočtena vyšší částka, než v rozhodnutí prvním, kdy byly brány do úvahy veškeré odpady uložené na skládku v rozhodném období, a nikoliv toliko ty, za které již byl poplatek vybrán, a dále z důvodu, že příjemce poplatku za stěžovatelem neeviduje za uvedené období žádné dlužné poplatky. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že předmětná námitka byla uplatněna a náležitě odůvodněna již v žalobě, krajský soud však rezignoval na její řádné vypořádání a uvedl toliko, že stěžovatel netvrdil, že by údaje poskytnuté původci odpadu byly nepravdivé, nebo že by mu nebyli tito původci zaplatili. Takovéto nesrozumitelné a nedostatečné odůvodnění správnosti výpočtu dlužné částky, zejména za situace, byly-li v žalobě uplatněny řádně odůvodněné námitky, nemůže obstát, neboť způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud se proto v nyní projednávané věci alespoň obecně vysloví ke sporné otázce správnosti výpočtu dlužného poplatku, jíž se jí krajský soud zabýval velice povrchně. Právě na základě posouzení této otázky totiž kasační soud dospěl k závěru, že i napadené rozhodnutí žalovaného trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a mělo být zrušeno již krajským soudem. S ohledem na zásadu procesní ekonomie by tak nebylo namístě zrušit toliko rozsudek krajského soudu.

Úkolem Nejvyššího správního soudu samozřejmě není nahrazovat úvahy a činnost správních orgánů, nicméně, není možné si nevšimnout, že výpočet výše dlužného poplatku a penále nemá oporu ve spisu a jedná se tedy o zcela zjevné pochybení. Žalovaný

tuto předběžnou úvahu Nejvyššího správního soudu potvrdil sám ve vyjádření ke kasační stížnosti, když konstatoval, že příjemce poplatku neměl sám přístup k informacím, ze kterých mohl stanovit přesnou částku poplatků vybraných stěžovatelem, a nebylo tedy možné určit přesnou výši pohledávky, kterou by měl příjemce evidovat za stěžovatelem jako neodvedený poplatek (viz vyjádření žalovaného na str. 2 bod V.). Ačkoli žalovaný tuto skutečnost nepovažoval za relevantní, je Nejvyšší správní soud opačného názoru.

Nejvyšší správní soud nepopírá, že krajský úřad i žalovaný s ohledem na předchozí rozsudek městského soudu zjišťovali, ať z podkladů předložených stěžovatelem, tak z podkladů vyžádaných od původců odpadu, které poplatky byly stěžovateli fakticky uhrazeny a které měly být proto odvedeny příjemci poplatku. Na základě těchto podkladů pak stěžovateli vypočetli poplatkovou povinnost. Penále pak bylo vypočteno k datu 31. 5. 2013. Takovýto výpočet však není dostačující.

Nejvyšší správní soud shledal v postupu správních orgánů při výpočtu dlužné částky hned dvě zásadní pochybení. Předně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že z konstantní judikatury plyne povinnost správního orgánu vycházet při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování. Totéž platí i o rozhodnutí odvolacího správního orgánu (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26), což lze dovodit i z § 75 odst. 1 s. ř. s. Pokud správní soud přezkouvává rozhodnutí správního orgánu (zpravidla odvolacího orgánu) dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, pak i samo rozhodnutí (odvolací) musí vycházet ze stavu v době svého vydání (srov. např. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126).

Z rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu však je evidentní, že vycházeli ze skutkového stavu, jak byl zjištěn k datu do 31. 12. 2008, a pokud jde o penále, to bylo dopočteno ke dni 31. 5. 2013. Takový postup je nesprávný, nezákonný a navíc nepřezkoumatelný.

Z napadeného rozhodnutí ani z rozhodnutí krajského úřadu totiž vůbec nevyplývá, jakou částku stěžovatel reálně dlužil na předmětném poplatku k datu vydání napadeného rozhodnutí, ať již k datu vydání prvostupňového rozhodnutí (dne 5. 8. 2013), nebo k datu vydání rozhodnutí odvolacího (18. 10. 2013). Skutečnost, že správní orgány touto informací nedisponovaly, plyne jak ze samotných rozhodnutí (viz např. předposlední odstavec na str. 3 prvostupňového rozhodnutí), tak i ze shora citovaného vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, v němž sám žalovaný přiznal, že z podkladů předložených městem Ralsko, tato informace nebyla zjistitelná. Bez této informace však dle názoru zdejšího soudu nebylo možné stanovit stěžovateli povinnost uhradit dlužný poplatek. Krajský úřad i žalovaný vycházeli z výše dlužného poplatku, která byla vypočtena k datu 31. 12. 2008. Takový postup však nemůže obstát zejména za situace, nachází-li se ve spise tvrzení, které měl žalovaný k dispozici ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, že město Ralsko neeviduje za stěžovatelem žádné pohledávky na poplatek za rok 2008. Tuto informaci nebylo lze bez dalšího přehlédnout. Poněvadž měl žalovaný vycházet ze skutkového stavu v době svého rozhodnutí, a je evidentní, že tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, když vůbec neodůvodnil shora popsané skutečnosti. Zároveň je evidentní, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, tedy

pokračování

dlužná částku, kterou stěžovatel fakticky dlužil na poplatek k datu vydání napadeného rozhodnutí.

Není-li pak zřejmé, kolik a dokdy stěžovatel dlužil, nemůže být dopočtena ani výše penále, které se ukládá za každý den prodlení s odvedením konkrétního poplatku až do jeho zaplacení. Ze spisu je zřejmá částka, jakou měl stěžovatel odvést do data 31. 12. 2008, kdyby byly veškeré poplatky od původců vybrány v zákonné lhůtě. Žalovaný však sám zjistil, že stěžovatel tyto poplatky vybíral později, což se samozřejmě mohlo projevit také v jejich opožděném odvodu příjemci poplatku. Ze spisu však není zřejmé, zda stěžovatel ty které poplatky příjemci poplatku odvedl, ani k jakému datu. V napadeném rozhodnutí proto schází odůvodnění těchto skutečností, zejména s ohledem na nepovšimnuté tvrzení stěžovatele, že vůči němu není ke dni vydání napadeného rozhodnutí evidován příjemcem poplatku žádný nedoplatek za rok 2008.

Nejvyššímu správnímu soudu není navíc ani zřejmé, proč bylo krajským úřadem zvoleno jako datum ukončení stěžovatelova prodlení s úhradou dlužného poplatku právě datum 31. 5. 2013. K tomuto datu nebylo datováno žádné rozhodnutí ve věci a ani jinak ze spisu, ani z napadených rozhodnutí neplyne, že by právě tohoto dne stěžovatel uhradil všechny sporné poplatky. Dopočítání penále k tomuto datu bez náležitého odůvodnění je tedy rovněž nepřezkoumatelné.

Výpočet dlužného poplatku a penále, jak byl shora popsán, nemůže dostát zákonným požadavkům na odůvodnění rozhodnutí, a činí napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Poněvadž byly zjištěny zásadní vady jak rozsudku krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného, není již nutné zabývat se dalšími uplatněnými námitkami, neboť na závěru zdejšího soudu ohledně zrušení zmiňovaných rozhodnutí již nemohou ničeho změnit.

Přesto Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že pokud jde o stěžovatelem uplatněnou námitku, že krajský soud dovodil, že má stěžovatel příjemci poplatku odvést také nevybraný poplatek, není tomu tak. Krajský soud uvedl, že i poplatky vybrané později, než při uložení odpadu na skládku, je provozovatel skládky povinen odvést příjemci poplatku v souladu s § 46 odst. 2 zákona o odpadech k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce. S tímto tvrzením nelze než souhlasit. Jak již totiž uvedl také městský soud v rozsudku, jímž zrušil první rozhodnutí krajského úřadu, poplatky za ukládání odpadu na skládku jsou veřejnými prostředky a nestávají se vlastnictvím ani svozových společností, které odpad převezmou od původců odpadu, ani vlastnictvím provozovatele skládky, kterému jsou uhrazeny. Provozovatel skládky je pouze jakýmsi mezičlánkem, který vybrané poplatky odvede jejich příjemci, v tomto případě tedy městu Ralsko.

Provozovatel skládky má zákonem uloženou povinnost poplatků vybrat při uložení odpadu na skládku (§ 46 odst. 2 zákona o odpadech). Když tak stěžovatel nepostupoval, ať již to bylo z jakéhokoli důvodu (např. různá splatnost faktur), není to předmětem tohoto řízení. V tomto řízení je irelevantní také skutečnost, zda stěžovatel zahájil kroky k vybrání dlužných poplatků. Jak již bylo konstatováno krajským resp. dříve městským

soudem, popsané jednání stěžovatele lze považovat za porušování zákonem stanovené povinnosti vybírat poplatek při uložení odpadu na skládku. Jedná se tak o správní delikt podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech, za který lze provozovatele skládky postihnout sankcí, nikoli však v tomto řízení, v němž je zkoumáno toliko to, zda byly poplatky vybrané provozovatelem skládky od původců odpadu odvedeny jejich příjemci. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že tímto není vyloučena ani odpovědnost původce za neodvedení poplatku v zákonem stanovené lhůtě, neboť poplatkovou povinnost nelze přenášet z původce odpadů na provozovatele skládky (viz již zmiňovaný rozsudek městského soudu č. j. 9 Ca 209/2009 – 40).

Ani skutečnost, že stěžovateli není poplatek od původce odpadu uhrazen v zákonem stanovené lhůtě, jej však nezabavuje zákonné povinnosti tento poplatek odvést příjemci poplatku (také později). Je tak povinen učinit ve lhůtě podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech, tedy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce; počítáno ode dne, kdy mu byl tento poplatek fakticky uhrazen, neboť, jak již bylo uvedeno, tento poplatek se nestává jeho vlastnictvím. Stěžovatel tak byl povinen odvést příjemci poplatku vybraný poplatek vždy poté, co jej od původce vybral, a to ve výše uvedené lhůtě. Neučinil-li tak, dostal se s odvodem poplatku do prodlení.

Pouze na okraj zdejší soud uvádí, že stěžovatel má pravdu, pokud jde o povahu sporného poplatku, tudíž že se jedná o daň v širším smyslu a že jej lze řádně stanovit (vyměřit) pouze ve lhůtě podle § 148 daňového řádu. S ohledem na stavění této lhůty v průběhu soudního řízení před městským soudem (§ 41 s. ř. s.) však bylo rozhodnutí žalovaného vydáno včas, tedy ještě ve lhůtě pro vyměření poplatku.

Nedůvodná je také námitka, jíž stěžovatel považuje za nezákonnou povinnost uhradit příjemci poplatku poplatky vybrané v rozmezí 1. 6. 2008 a 30. 11. 2008. Taková povinnost mu totiž uložena nebyla; povinnost, která byla stěžovateli uložena, bylo odvést příjemci poplatku poplatky vybrané za odpad uložený na skládku v tomto rozhodném období. To, že měly být tyto poplatky v tomto období také vybrány (při uložení odpadů na skládku) a nebyly, nebylo pro toto řízení rozhodné, jak již bylo popsáno výše.

Pokud jde o námitku ohledně porušení mlčenlivosti v průběhu pořizování důkazů žalovaným, lze plně odkázat na napadený rozsudek, jenž ji řádně odůvodnil. Nejvyšší správní soud zastává totožný názor, že povinnost mlčenlivosti porušena nebyla.

Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje žalovaného, potažmo pak krajský úřad, že jejich tvrzení ohledně povahy vedeného řízení, jakožto řízení vedeného z moci úřední, je nesprávné. Jak plyne z ustanovení § 47 odst. 2 zákona o odpadech, *uloží* provozovateli skládky *povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, (...), rozhodnutím, na návrh příjemce poplatku* (potrženo NSS). Již ze samotné dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že se nejedná o řízení zahajované z moci úřední, nýbrž o řízení zahajované na návrh příjemce poplatku (srov. § 44 odst. 1 správního řádu). Takový návrh se ve spisu nachází. Je jím žádost města Ralsko podle zákona o odpadech ze dne 15. 12. 2008. Krajský úřad tento návrh nesprávně vyhodnotil toliko jako podnět, na jehož základě pak zahájil řízení z moci úřední, aniž by mu však právní řád takový postup umožňoval. Zahájil tedy znovu řízení již zahájené ze zákona na základě podaného návrhu.

pokračování

Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu a efektivitu dalšího procesního postupu přistoupil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. také ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Tento právní názor spočívá zejména v tom, že žalovaný bude povinen znovu přezkoumat prvostupňové rozhodnutí krajského úřadu, zejména posoudit, zda má dostatek podkladů pro to, aby zjistil, kolik reálně stěžovatel dluží na předmětném poplatku, příp. kdy a jakou část uhradil, aby bylo lze řádně určit také výši penále. Kromě toho je nutné taktéž vyvodit závěr z toho, že se nejedná o řízení zahájené z moci úřední ale na návrh příjemce poplatku a zvážit také důsledky zpětvzetí návrhu na zahájení řízení městem Ralsko. Dospěje-li žalovaný k závěru, že nemá dostatek podkladů rozhodnutí, protože je nutné rozsáhlé doplnění skutkového stavu, nic mu nebrání zrušit také provstupňové rozhodnutí a vrátit věc krajskému úřadu k dalšímu řízení.

V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, která předcházela zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem zastoupen JUDr. Petrem Doušou, advokátem se sídlem Mladá Boleslav, Na Kozině 1438, vyjma účasti na jednání před krajským soudem, kdy stěžovatele zastupovala obecná zmocněnkyně Mgr. L. J.

Důvodně vynaložené náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků, z odměny za zastupování a z náhrad výdajů zástupce stěžovatele.

Náklady za zaplacené soudní poplatky tvoří částku ve výši 9000 Kč [1 x 3000 Kč za žalobu podle položky č. 18 bod 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,

1 x 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle položky č. 20 sazebníku soudních poplatků a 1 x 5000 Kč za kasační stížnost podle položky č. 19 stejného zákona].

Odměna za zastupování v řízení před krajským soudem byla určena podle § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2014 (dále jen „advokátní tarif“), ve vztahu ke dvěma úkonům právní služby [převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu a sepis správní žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d)]; za úkony dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu náleží odměna ve výši 3100 Kč za úkon, celkem tedy 6200 Kč. K odměně za zastupování je nutno připočíst též náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele (režijní paušál), která činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených úkonů, celkem 600 Kč. Zástupce stěžovatele neprokázal, že by byl plátcem DPH. Obecná zmocněnkyně žádné náklady neúčtovala.

Odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu za jeden úkon právní služby [sepis kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu náleží odměna ve výši 3100 Kč. K odměně za zastupování je nutno připočíst též náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele (režijní paušál), která činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon právní služby. Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou praxí stěžovateli nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupce stěžovatele provedl již v rámci řízení před krajským soudem, a byl tak s věcí náležitě seznámen.

Procesně neúspěšnému žalovanému tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšnému stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 19 200 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V projednávané věci Nejvyšší správní soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a osoba zúčastněná na řízení také žádnou náhradu nákladů řízení nepožadovala.

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

V Brně dne 28. dubna 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu

