



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství**
sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10
zastoupená advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M.
sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

za účasti osob zúčastněných na řízení:

- 1) **město Čáslav**
sídlem náměstí Jana Žižky z Trocnova 1, Čáslav
- 2) **Energie AG Kolín a. s.**
sídlem Orebitská 885, Kolín
zastoupena advokátem JUDr. Ing. Janem Vychem
sídlem Lazarská 11/6, Praha 2
- 3) **Sellier & Bellot a. s.**
sídlem Lidická 667, Vlašim
zastoupena advokátem JUDr. Martinem Vychopeněm
sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov
- 4) **Vodárenská společnost Chrudim, a. s.**
sídlem Novoměstská 626, Chrudim
zastoupena advokátem JUDr. Ing. Janem Vychem
sídlem Lazarská 11/6, Praha 2

- 5) Kovohutě Příbram nástupnická, a. s.**
sídlem Kovohutě 530, Příbram
zastoupena advokátkou JUDr. Kristýnou Oberfalcеровou
sídlem Na Bělidle 64/3, Praha 5
- 6) DEKONTA, a. s.**
sídlem Dřetovice 109, Stehelčeves
zastoupena advokátkou JUDr. Kristýnou Oberfalcеровou
sídlem Na Bělidle 64/3, Praha 5
- 7) Crystal Glamour, a. s.**
sídlem Okrouhlice 215
- 8) AQUATEST a. s.**
sídlem Geologická 988/4, Praha 5
- 9) Purum s. r. o.**
sídlem Národní 961/25, Praha 1
- 10) Colas CZ, a. s.**
sídlem Ke Klíčovu 191/9, Praha 9
- 11) FCC Česká republika, s. r. o.**
sídlem Ďáblická 791/89, Praha 8
zastoupena advokátem Mgr. Martinem Řandou, LL.M.
sídlem Truhlářská 13-15, Praha 1
- 12) FCC HP, s. r. o.**
sídlem Ďáblická 791/89, Praha 8
zastoupena advokátem Mgr. Martinem Řandou, LL.M.
sídlem Truhlářská 13-15, Praha 1
- 13) OHLA ŽS, a. s.**
sídlem Tuřanka 1554/115b, Brno
- 14) SUEZ CZ a. s.**
sídlem Španělská 1073/10, Praha 2
zastoupena advokátkou JUDr. Lenkou Příkazskou
sídlem Vodičkova 710/3, Praha 1
- 15) ELECTROPOLI Czech Republic**
sídlem Budovatelů 482, Třemošice
- 16) Less & Energy s. r. o.**
sídlem Chrudimská 1882, Čáslav
zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Radou, Ph.D.
sídlem Hlinky 505/118, Brno
- 17) ŠUMBOR, spol. s. r. o.**
sídlem Škroupova 957/4, Hradec Králové
zastoupena advokátkou Mgr. Gabrielou Doudovou
sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové
- 18) TOMIreko, s. r. o.**
sídlem Karlovo náměstí 48, Třebíč
zastoupena advokátem Mgr. Robertem Scigielem
sídlem Ptašínského 311/8, Brno
- 19) Povodí Labe, státní podnik**
sídlem Víta Nejedlého 951/8, Hradec Králové

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 4. 2020, č. j. MZP/2020/500/636, ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZP/2020/500/629, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZP/2020/500/722, ze dne 16. 4. 2020, č. j. MZP/2020/500/807, ze dne 23. 4. 2020, č. j. MZP/2020/500/873, ze dne 29. 4. 2020, č. j. MZP/2020/500/934, ze dne 3. 7. 2020, č. j. MZP/2020/500/951, ze dne 24. 8. 2020, č. j. MZP/2020/500/1815, ze dne 5. 5. 2020, č. j. MZP/2020/500/997, ze dne 28. 5. 2020, č. j. MZP/2020/500/1068, ze dne 7. 7. 2020, č. j. MZP/2020/500/966, ze dne 6. 8. 2020, č. j. MZP/2020/500/1531, ze dne 24. 8. 2020, č. j. MZP/2020/500/1833, ze dne 22. 5. 2020, č. j. MZP/2020/500/1169, ze dne 11. 11. 2020, č. j. MZP/2020/500/2612, a ze dne 7. 5. 2021, č. j. MZP/2021/500/817,

takto:

- I. Žaloby se zamítají.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se samostatnými žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí žalovaného.
2. S ohledem na totožnost účastníků řízení a shodnost skutkového základu i řešené právní otázky spojil soud žaloby ke společnému projednání usnesením ze dne 9. 7. 2020, č. j. 51 A 63/2020-11, a usnesením ze dne 10. 11. 2021, č. j. 51 A 63/2020-36, s tím, že věc bude projednána pod sp. zn. 51 A 63/2020, v níž žaloba napadla dne 8. 6. 2020 jako první v pořadí.
3. Žalobkyně, která je provozovatelem skládky, se ve všech věcech uvedených v záhlaví domáhala přiznání účastnictví podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v řízeních, která byla vedena s původci odpadu [mimo jiné s osobami zúčastněnými na řízení 2) až 19)] o uložení poplatku za ukládání odpadu podle § 46 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o odpadech“; srov. § 155 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb.). Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodl usneseními podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobkyně účastníkem příslušných řízení není.
4. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně v záhlaví označenými rozhodnutími. Předeslal, že zákon o odpadech neupravuje samostatně okruh účastníků řízení, a proto bylo třeba vyjít ze správního řádu. Ztotožnil se s krajským úřadem, že provozovatel skládky není účastníkem řízení v řízeních vedených podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech, neboť nejsou přímo dotčena jeho práva ani povinnosti. V daném řízení může původci odpadu vzniknout povinnost doplatit dlužnou částku za uložení odpadů a příjemci může v takovém případě vzniknout právo (v podstatě se jedná o povinnost) inkasovat poplatek. Provozovatel skládky však vystupuje pouze v roli prostředníka při výběru tohoto poplatku od původce a jeho předání příjemci, což je úloha, kterou provozovatel skládky beztak zastává. Nedá se proto hovořit o jakýchkoliv zvýšených nákladech oproti normálnímu stavu. Nejedná se o povinnost, která by zasahovala do jeho právní sféry nad rámec jeho pouhé administrativní

úlohy. Provozovatel skládky činí v takovém případě pouze to, co by činil v případě řádného placení ze strany původce.

5. Postavení účastníka řízení nelze dovodit ani z titulu soukromoprávních smluvních vztahů s původci, kteří by například mohli vůči provozovateli skládky uplatňovat regresní nároky. V takovém případě by provozovatel skládky mohl být dotčen pouze nepřímo [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 20. 8. 2014, č. j. 4 Ads 94/2013-93]. Případné důsledky nevyplynou pro provozovatele přímo z právních účinků rozhodnutí, nejde o práva ani povinnosti, které by správní orgán založil provozovateli skládky, ale pouze o nepřímé důsledky. Žalobkyní zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci kanalizačního řádu (rozsudek ze dne 11. 12. 2015, č. j. 5 As 87/2015-22) není přílehlavé, neboť v rámci tam posuzovaného rozhodnutí byly závazně schváleny hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu, který se promítl do ceny stočného pro všechny odběratele. Rozhodnutí ve věci poplatku za odpad však nemá na provozovatele skládky přímý vliv, případné následky jsou pouze nepřímé a čistě v soukromoprávní rovině.
6. Jakkoliv může mít řada správních aktů veřejnoprávní i soukromoprávní důsledky na široký okruh třetích osob, postavení účastníka řízení může založit pouze dotčení přímé, což v posuzované věci není s ohledem na typovou povahu řízení splněno. Případná dodatečná povinnost uhradit dlužný poplatek je adresována výlučně původci. Napadená rozhodnutí žalobkyni nikterak neúkolují, žalobkyně bude muset učinit pouze úkony administrativně-technické povahy (jak sama uvádí – ověření přijaté částky, zanesení do interního evidenčního systému, předání platby na účet příjemce a plnění informační povinnosti vyplývající z § 46 odst. 2 zákona o odpadech), a to až v reakci na dodatečně poukázanou částku ze strany původce. Takovou situaci nelze hodnotit jako zásah do právní sféry provozovatele skládky.
7. S ohledem na výše uvedené vydal krajský úřad podle žalovaného napadená rozhodnutí na základě správně zjištěného skutkového stavu, nejedná se o rozhodnutí nezákonná ani nepřezkoumatelná.

II. Obsah žaloby

8. Žalobkyně v žalobách namítá, že napadená rozhodnutí jsou nezákonná a nepřezkoumatelná. Je přesvědčena, že (1) žalovaný nesprávně zjistil a neúplně posoudil rozdělení práv a povinností v řízení o uložení povinnosti uhradit poplatek za ukládání odpadu na skládku mezi původcem odpadu, provozovatelem skládky a příjemcem poplatku, (2) žalovaný nesprávně aplikoval ustanovení správního řádu o účastenství a (3) omezil možnost žalobkyně uplatnit garantovaná procesní práva.
9. K prvnímu okruhu námitek žalobkyně uvádí, že do procesu platby, výběru, úhrady a vymáhání poplatku jsou rovnocenně zapojeni původci odpadů, provozovatelé skládek i příjemci poplatků. Na této skutečnosti nic nemění ani situace, kdy je poplatek doměřován později či zpětně. Ostatně i žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, že provozovatel skládky vystupuje v roli prostředníka při výběru poplatku od původce odpadu. Aspoň částečně tak reflektoval úlohu žalobkyně coby provozovatele skládky, který je platebním místem dříve vyměřeného a neodvedeného poplatku. Žalobkyně upozorňuje, že není možné, aby byla stanovena povinnost původcům odpadů odvést poplatek přímo na účet příjemce poplatku města Čáslav (či Státního fondu životního prostředí). Zákon připouští

pouze úhradu prostřednictvím provozovatele skládky. Skutečnost, že krajský úřad postupuje v některých případech nesprávně, je předmětem dalších řízení s původci odpadů.

10. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, podle kterého nedojde ke zvýšení jejích nákladů oproti normálnímu stavu. Žalobkyně byla krajským úřadem vyzvána, aby pro účely předmětných řízení předložila vlastní evidenci přijatých odpadů. Vzhledem k tomu, že jí nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, nemohla využít procesních práv, která účastníkům náleží. Následně se od provozovatele skládky patrně očekává, že přijme od původce odpadů doměřený poplatek, vydá o tom potvrzení a pak poplatek zašle příjemcům. Taková vize však neodráží skutečnou složitost provedení takového úkolu. Žalobkyně bude povinna vyžádat si od původce informaci, v jakém rozsahu byl poplatek doměřen, kterých přijatých odpadů se týká, za jaké období a ke kterému dni je splatnost. Meritorní rozhodnutí, které by tyto informace obsahovalo, žalobkyni nebude zasláno, neboť není podle správních orgánů účastníkem řízení.
11. V současnosti je před krajským úřadem vedeno cca 280 správních řízení (některá jsou již nepravomocně skončena) s původci odpadů o uložení povinnosti hradit poplatek za ukládání odpadu. V krajním případě tak žalobkyni vznikne 280 nových administrativních povinností, které budou zahrnovat intenzivní komunikaci s původci odpadů i příjemci poplatku. Takto rozsáhlá administrativní agenda jednoznačně představuje uložení nových povinností žalobkyni.
12. V některých řízeních krajský úřad zaslal žalobkyni přípis s názvem „*Upřesnění požadavku a nová lhůta k podání požadovaných informací*“. Pokud by byla žalobkyně účastníkem řízení, nebylo by třeba nic upřesňovat. Řízení s původci odpadů by probíhala efektivněji a se správnými faktickými zjištěními. Např. věc původce R. H. (sp. zn. SZ_017219/2020/KUSK, resp. ZN/MZP/2020/500/97) dokládá reálné riziko nezjištění skutečného stavu věci, neboť nelze spoléhat na to, že jednotliví původci odpadů předloží úplné podklady. Krajský úřad v citované věci neměl dostatek podkladů právě proto, že zamítl žádost žalobkyně o účastenství (své vyjádření v citované věci žalobkyně přiložila k žalobě).
13. Dále žalobkyně namítá, že žalovaný ignoruje roli žalobkyně jakožto provozovatele skládky. Uvádí-li žalovaný, že provozovatel skládky pouze *ex post* vybere a následně přerozdělí doměřený poplatek, vychází z nesprávného předpokladu, že odpady označené provozovatelem skládky jako využitě pod kódem N1 jsou automaticky vždy odpady, které byly ve skutečnosti na skládku uloženy (kód D1). I sám žalovaný ve věci státního podniku DIAMO (dále jen „Diamo“, sp. zn. ZN/MZP/2020/500/400) již tuto mechanickou rovnici odmítl a uvedl, že „[z] *nesprávně použitého kódu N1 (jakkoli důvodně vytýkaného provozovateli v rovině správního trestání) je zřejmé pouze to, že byl provozovatelem skládky použit nesprávný kód. V případě takto chybně vykázaných odpadů pod kódem N1 je nezbytné vyjasnit, zda s ohledem na skutečný způsob uložení na skládku měly být dané odpady správně vykázané jako odstraněné pod kódem D1, či měly být vskutku vykázané jako použité na TZS kódem N12.*“ (rozhodnutí ve věci Diamo žalobkyně přiložila k žalobě).
14. V rozhodnutí ve věci Diamo žalovaný správně uvádí, že po případném závěru o nesprávném použití kódu N1 musí nutně následovat fáze zjišťování skutečného způsobu uložení na skládku. Žalobkyně jakožto provozovatel skládky hraje v tomto procesu klíčovou roli. Případné závěry o nesprávném využití kódu N1 povedou také k celé řadě povinností pro žalobkyni s ohledem na zajištění správné evidence provozovatele skládky.

Fakticky nově požadovaná administrativní a evidenční činnost provozovatele skládky dalece přesahuje běžné povinnosti prostředníka při úhradě poplatku. Tyto povinnosti budou představovat administrativní a personální zátěž, což bude citelným zásahem i s ohledem na (opět) vyhlášený nouzový stav a nastupující hospodářskou krizi způsobenou pandemií onemocnění Covid-19. Žalobkyně bude nucena vykonávat řadu úloh, které v rozsahu § 46 odst. 2 zákona o odpadech uloženy nejsou.

15. Zároveň může mít doměření poplatků původcům odpadů za následek nutnost změny smluvních vztahů mezi žalobkyní a těmito původci. To s sebou přinese zvýšené náklady na obou stranách. S tím souvisí i možné následné uplatňování regresních nároků vůči žalobkyni ze strany původců odpadů, příp. i nevole původců využívat služeb žalobkyně. I z tohoto důvodu jsou žalobkynina práva a povinnosti napadenými rozhodnutími přímo dotčena ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Napadená rozhodnutí se mohou negativně projevit v jejím hospodaření. Žalovaný však tyto námitky považoval bez hlubšího zkoumání za irelevantní. Rozsudek NSS č. j. 4 Ads 94/2013-93, na který žalovaný odkázal, považuje žalobkyně za nepřiléhavý, neboť v nyní posuzované věci se nejedná o přestupkové řízení. Žalobkyni však vznikají přímo povinnosti z meritorních rozhodnutí krajského úřadu a žalovaného.
16. Rozhodnutí žalovaného je podle žalobkyně také vnitřně rozporné a nesrozumitelné, neboť žalovaný na jedné straně uznal, že výsledkem rozhodnutí bude zapojení žalobkyně coby provozovatele skládky do procesu výběru poplatku, na druhé straně však rozsáhlý a administrativně a evidenčně náročný proces nepovažuje za nic, co by mohlo žalobkyni tížit.
17. K druhému okruhu námitek (nesprávné aplikaci správního řádu) žalobkyně namítá, že její práva budou přímo dotčena ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, neboť faktické provádění meritorních rozhodnutí bude mít negativní následky na její hospodaření. Správní orgány se s otázkou účastenství žalobkyně dostatečně nevypořádaly a neprokázaly, že žalobkyni skutečně nesvědčí účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k předpokládaným faktickým dopadům žalobkyně splňuje podmínku alespoň potenciálního dotčení na svých právech a povinnostech. Posouzení účastenství ze strany správních orgánů žalobkyně považuje za formalistické a nereflektující povahu a komplexnost celého procesu.
18. V posledním okruhu námitek (porušení procesních práv) žalobkyně namítá, že žalovaný účelově zploštil její argumentaci. Žalobkyně již v odvolacím řízení zdůrazňovala rovinu výrazného zapojení provozovatele skládky do procesu placení poplatků za odpad. Žalovaný se však soustředil pouze na rizika narušení soukromoprávních vztahů a dostatečně se nevypořádal s námitkami žalobkyně týkajícími se rozšíření okruhu jejích povinností v důsledku vydání rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit poplatek jednotlivým původcům odpadů. Toto pochybení žalovaného zakládá nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí.
19. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013-28, podle kterého *„lze přinejmenším v určitých případech považovat i dotčení soukromého subjektivního práva za přímé dotčení práv ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu“*. Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrdil i v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33. Žalobkyně v této věci nemá jakékoliv soukromoprávní

prostředky obrany proti důsledkům, které pro ni meritorní rozhodnutí ve věcech poplatků mohou mít.

20. Žalobkyně byla napadenými rozhodnutími zkrácena na svých procesních právech, neboť fakticky nemůže brojit proti dalšímu postupu krajského úřadu ve správních řízeních o uložení poplatků. Žalobkyně se nemůže ani účelně podílet na zjišťování skutkového stavu o povaze a způsobu nakládání s odpady. V případě posuzování účastenství je třeba aplikovat princip v pochybnostech ve prospěch. Podle žalobkyně tak došlo k porušení jejích procesních práv garantovaných správním řádem i čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobkyně, vyjádření osob zúčastněných na řízení

21. Žalovaný ve vyjádření k žalobám setrval na stanovisku, že žalobkyni nevznikají v řízení podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech žádné dodatečné povinnosti, její eventuální dotčení je pouze nepřímé. To platí i pro námitku případného vzniku regresních nároků. Nebyla-li žalobkyně účastníkem správního řízení, nemohla v něm být ani krácena na procesních právech. Nedůvodná je také námitka týkající se zjišťování skutkového stavu. Zjištění skutkového stavu je povinností správního orgánu, který je k tomu náležitě kompetenčně vybaven (např. § 53 odst. 1 správního řádu) a může uplatnit své pravomoci i vůči třetím osobám, tedy těm, kteří účastníky nejsou. Náležité zjištění skutkového stavu není podmíněno účastenstvím žalobkyně v předmětných správních řízeních. Ostatně krajský úřad takto postupuje, po zahájení řízení s původci odpadu vyzývá žalobkyni ke sdělení rozhodných skutečností a doložení požadovaných listin. Nad rámec žalovaný uvedl, že v rozhodovací praxi krajských úřadů se vyskytuje i přístup, podle kterého na základě doměřeného poplatku je dlužná částka poukazována přímo příjemci poplatku, nikoliv prostřednictvím provozovatele skládky. Ani tento přístup však na postavení provozovatele skládky nic nemění.
22. V replikách žalobkyně zopakovala námitky uvedené v žalobách a poukázala na to, že v rámci vyjádření k žalobě se žalovaný nevyjádřil k rozdělení práv a povinností jednotlivých subjektů v procesu placení poplatku. Žalovaný podle žalobkyně uznal dotčení jejích práv, byť je označil jako dotčení nepřímé. Rozlišení na přímé a nepřímé dotčení postrádá podle žalobkyně bližší odůvodnění. Žalobkyně také setrvává na názoru, že jí jakožto inkasnímu místu mohou vzniknout dodatečné povinnosti, proto není přiléhavý odkaz na judikaturu týkající se přestupkového řízení. Neztotožňuje se ani s názorem žalovaného, že nebyla dotčena její procesní práva. Závěrem žalobkyně podotkla, že považuje za neakceptovatelný přístup žalovaného, který schvaluje odlišné přístupy krajských úřadů v tom, zda platit doměřený poplatek přímo příjemci nebo prostřednictvím provozovatele skládky.
23. Osoby zúčastněné na řízení 5) a 6) navrhuji zamítnutí žaloby. Zákon o odpadech podle nich určuje okruh účastníků přímo ve svém § 46 odst. 2, podle kterého krajský úřad uloží původci odpadu (první účastník) na návrh příjemce (druhý účastník) povinnost k úhradě. Provozovatel skládky pouze informuje příjemce poplatku o dlužných poplatcích, tedy poskytuje podklad k případnému návrhu na uložení uvedené povinnosti. Podle osob zúčastněných na řízení 5) a 6) proto není důvod, aby byl provozovatel skládky účastníkem řízení. Domnívají se také, že není důvod, aby původce odpadu, jemuž byla uložena povinnost k úhradě dlužného poplatku, musel hradit tento poplatek na účet provozovatele skládky. Provozovatel skládky slouží jako prostředník, který veškeré obdržené platby

zasílá příjemci poplatku. Otázka úhrady poplatku však není předmětem tohoto řízení. I pokud by však byl poplatek hrazen prostřednictvím provozovatele skládky, jeho povinnost administrace poplatku je stanovena přímo v zákoně o odpadech, nebyla by mu tedy konstituována žádná nová povinnost. Argument vyšší administrativní náročností není podle osob zúčastněných na řízení 5) a 6) namístě. Nedůvodná je také námitka, že se žalobkyně nemůže účelně podílet na zjišťování skutkového stavu. V řízeních vedených s osobami zúčastněnými na řízení 5) a 6) byla krajským úřadem vyzvána ke sdělení relevantních informací a na tuto výzvu odpověděla, krajský úřad vzal následně její odpověď v úvahu při rozhodování.

24. Osoby zúčastněné na řízení 8) a 9) navrhuji, aby žalobkyni bylo přiznáno postavení účastníka řízení. Do procesu platby, výběru, úhrady a vymáhání poplatku jsou podle jejich názoru rovnocenně zapojeni původci odpadů, provozovatelé skládek a příjemci poplatků. Ačkoli se domnívají, že není v jejich případě dána povinnost k úhradě poplatku, zdůrazňují, že pro rozhodnutí v jejich věcech je třeba nejprve řádně zjistit skutkový stav. Příslušné orgány nezkoumaly, jakým způsobem bylo s přijímanými odpady nakládáno. Nesprávně se domnívaly, že není možné odpady za žádných okolností využívat, ale je možné je pouze odstraňovat. Tento názor však byl vyvrácen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, č. 4098/2021 Sb. NSS. K tomu, aby správní orgán řádně zjistil skutkový stav, je nezbytné přiznání účastenství též žalobkyni. Pouze ona totiž může osvětlit konkrétní způsob nakládání s odpady na skládce.
25. Osoby zúčastněné na řízení 12) a 13) navrhuji zamítnutí žaloby. Se žalobkyní se shodují v tom, že dlužný poplatek musí být uhrazen prostřednictvím provozovatele skládky, který jej následně odešle příjemci poplatku. Domnívají se však, že nejsou dány důvody pro to, aby bylo žalobkyni přiznáno postavení vedlejšího účastníka řízení, neboť není dotčena rozhodnutími o doměření poplatku přímo. Krom toho v případech osob zúčastněných na řízení 12) a 13) žalobkyně dotčena být pravděpodobně ani nemůže, protože krajský úřad návrhy města Čáslav (dosud nepravomocně) zamítl.
26. Osoba zúčastněná řízení 14) navrhuje, aby soud vyhověl žalobě, neboť souhlasí se žalobkyní, že jí mělo být přiznáno postavení účastníka řízení. Práva žalobkyně mohla být v řízení o doměření poplatku přímo dotčena. Žalobkyně má jakožto provozovatel skládky postavení platebního místa a pouze ona je schopna postavit najisto, zda poplatek byl řádně vyměřen a následně i uhrazen. Jen žalobkyně je schopna podat stanovisko, jak bylo s konkrétním odpadem naloženo a zda byl využit na skládce jako technologický materiál v souladu s projektem a provozním řádem skládky. Úkolem žalobkyně není pouhá administrace poplatku, ale vlastní rozhodování, zda a v jaké výši bude vyměřen a vybrán. Žalobkyně má tedy i hmotněprávní postavení – určuje platební povinnost původce odpadu a její výši. V podrobnostech osoba zúčastněná na řízení 14) odkázala na žalobu.
27. V podání ze dne 7. 12. 2021 žalobkyně rozvinula svou předchozí argumentaci. Poukázala na rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2021, kterým bylo zamítnuto odvolání města Čáslav ve věci doměření poplatku za odpad jinému původci odpadu (BV – MEDI s. r. o.). Žalovaný v uvedeném rozhodnutí potvrdil, že provozovatel skládky je oprávněn individuálně určit, zda odpad konkrétního původce bude podléhat poplatkové povinnosti. Provozovateli tak není svěřena pouze administrace výběru poplatku, ale je oprávněn fakticky rozhodovat o existenci a případně rozsahu veřejnoprávní povinnosti konkrétního původce odpadu. V rámci řízení s původcem odpadu správní orgány fakticky přezkoumávají a rozhodují o právu provozovatele skládky určit, v jakém rozsahu

poplatkovou povinnost původcům odpadů uloží. Tím je zasaženo i do právní sféry provozovatele skládky, zejména do jeho práva provozovat skládku v souladu s právními předpisy a způsobem nejprůhodnějším pro plnění provozních potřeb dané skládky. Pokud by byl některému původci poplatek doměřen, došlo by ke zpochybnění a nezákonnému ovlivnění postupů žalobkyně při určování a vybírání poplatků. Žalobkyni proto musí být v doměřovacím řízení umožněno vyjádřit se a reagovat na jednotlivé přípisy původců odpadů. Dále žalobkyně zdůraznila, že je nezbytné, aby prostřednictvím svého účastenství napomohla ke zjištění skutkového stavu.

28. Závěrem žalobkyně dodala, že podle jí dostupných informací nebyl dosud v žádném z řízení s původci odpadu poplatek pravomocně doměřen. Dodala, že o účastenství žádala především za účelem ochrany svých procesních práv, z tohoto hlediska tak dosud k vážnému zásahu do jejích práv nedošlo. Žalobkyně neshledává důvod ke zrušení takových pravomocných meritorních rozhodnutí vydaných v řízeních o doměření poplatku, kterými žádnému subjektu (původci odpadu ani provozovateli skládky) nakonec nebyla uložena žádná povinnost. Přesto žalobkyně setrvává na požadavku projednání žaloby, aby bylo postaveno najisto, jaký by měl být správný postup správních orgánů do budoucna.

IV. Jednání před soudem

29. Při jednání dne 8. 12. 2021 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
30. Žalobkyně zopakovala argumentaci uvedenou v podání ze dne 7. 12. 2021, které bylo soudu doručeno až den před jednáním, a proto bylo žalovanému předáno až při jednání. S odkazem na rozhodnutí žalovaného ve věcech státního podniku Diamo a společnosti BV – MEDI žalobkyně doplnila, že postupně došlo i na straně žalovaného k posunu argumentace oproti napadeným rozhodnutím a žalovaný nyní uznává její kvazi-vrchnostenské postavení. Žalobkyně se domnívá, že doměření poplatku by došlo k nahrazení oprávnění provozovatele skládky rozhodnout, které odpady budou určeny na technické zabezpečení skládky, a zda tak konkrétnímu původci odpadu vznikne či nevznikne poplatková povinnost. Žalobkyni by proto v řízení o doměření poplatkové povinnosti měla být přiznána všechna práva vyplývající z postavení účastníka řízení. V opačném případě hrozí riziko neúplného zjištění skutkového stavu.
31. Žalovaný souhlasil s tím, že provozovatel skládky má v doměřovacích řízeních kvazi-vrchnostenské postavení, což vychází z § 45 zákona o odpadech a z oprávnění provozovatele skládky rozhodnout, kterou část odpadu bude považovat za technické zabezpečení skládky. Na tuto část odpadu pak nedopadá poplatková povinnost. Zmíněná rozhodovací pravomoc provozovatele skládky ovšem dopadá na doměřovací řízení pouze v rovině důkazní. V řízení vedeném podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech se tudíž nejedná o přímé dotčení práv provozovatele skládky. Postupy, jimiž se musí provozovatel skládky řídit, jsou založeny přímo zákonem. V rámci doměřovacích řízení nedochází k nahrazení oprávnění žalobkyně rozhodnout, které odpady využije jako technické zabezpečení skládky. Tvrze nahrazení není možné už jen z toho důvodu, že doměřovací řízení je vedeno *ex post*, tedy poté, kdy již k použití odpadů fakticky došlo. Jedná se jen o zpětné hodnocení toho, jakým způsobem bylo s odpady naloženo a jestli se tak stalo v souladu s § 45 odst. 3 zákona o odpadech. Účelem daných řízení je zjistit, zda existuje nějaká poplatková povinnost, která nebyla uhrazena a kterou je třeba doměřit. Povinnost zjištění skutkového stavu v souladu se zásadou materiální pravdy není skutečností, která by

zakládala žalobkyni postavení účastníka řízení. Pokud by se žalobkyně domnívala, že došlo k rozhodnutí na základě neúplně zjištěného skutkového stavu, může podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Žalovaný potvrdil, že pokud je mu známo, v žádném z dotčených doměřovacích řízení, v nichž již bylo rozhodnuto, nebyl poplatek pravomocně doměřen. I sama žalobkyně tvrdí, že taková řízení by se neměla otevírat a že v nich k dotčení jejích práv nedošlo.

32. Soud provedl důkaz rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 9. 2019, č. j. MZP/2020/500/507, ve věci doměření poplatku za odpad státnímu podniku Diamo (v podrobnostech viz níže body 65 až 69).
33. Soud naopak neprovedl pro nadbytečnost důkaz vyjádřením žalobkyně ve věci původce odpadu R. H. ani přípisem krajského úřadu s názvem „*Upřesnění požadavku a nová lhůta k podání požadovaných informací*“. Těmito listinami hodlala žalobkyně prokázat důležitost své úlohy pro zjištění skutkového stavu v řízeních vedených s původci odpadů. Skutečnost, že informace poskytnuté žalobkyní jsou významné, není mezi stranami sporná. Sporná je pouze právní otázka, zda je nezbytné, aby k uplatnění této úlohy měla postavení účastníka řízení. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz ani rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 7. 2021 ve věci původce odpadu BV – MEDI, neboť jak potvrdila i žalobkyně u jednání, relevantní argumentace žalovaného je v zásadě shodná jako v rozhodnutí ve věci státního podniku Diamo, kterým soud důkaz provedl.

V. Posouzení žaloby soudem

34. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, osobou k tomu oprávněnou a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Napadená rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jejich vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
35. Žaloby nejsou důvodné.
36. V posuzované věci je předmětem řízení otázka, zda mělo být žalobkyni přiznáno postavení účastníka řízení v jednotlivých řízeních vedených s původci odpadů podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech.
37. Zákon o odpadech neobsahoval samostatnou úpravu, kterou by byli vymezeni účastníci řízení, na základě jeho § 82 proto bylo třeba subsidiárně použít správní řád.
38. Podle § 27 správního řádu jsou účastníky řízení:
 - (1) a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;
b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají;
 - (2) též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech;
 - (3) osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

39. V nyní posuzované věci není sporné, že žalobkyně není účastníkem řízení podle odstavce 1) ani podle 3) citovaného ustanovení. Výslovně se ovšem domáhá přiznání postavení tzv. vedlejšího účastníka podle odstavce druhého.
40. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že vedlejšími účastníky (tj. účastníky podle odstavce 2) jsou osoby, kterým rozhodnutí správního orgánu nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti ani se neprohláší, že právo nebo povinnost mají či nemají, ale které mohou být tímto rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Předně je třeba uvést, že pro posouzení účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu není rozhodný pouze výrok rozhodnutí. Výrok rozhodnutí totiž zpravidla ukládá práva a povinnosti hlavním účastníkům řízení, tj. účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu. Naproti tomu účastníkovi řízení podle § 27 odst. 2 rozhodnutím, které se vydává v řízení, jehož je vedlejším účastníkem, nevznikají žádná nová práva ani povinnosti, toto rozhodnutí však má přímý vliv (pozitivní nebo negativní) na výkon jeho práv nebo povinností (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33).
41. Rozhodným dělícím kritériem, zda určitá osoba bude za vedlejšího účastníka považována či nikoliv, je tak otázka *přímého* dotčení. Bude-li dotčení pouze nepřímé (zprostředkované) zůstane určitá osoba ve vztahu k danému řízení pouze třetí osobou, a nikoliv vedlejším účastníkem řízení. Žalobkyni proto nelze přisvědčit, že by napadené rozhodnutí bylo vnitřně rozporné, pokud žalovaný sice uznal dotčení na jejích právech, ale označil jej pouze za dotčení nepřímé, a proto jí postavení účastníka řízení nepřiznal.
42. K otázce přímého dotčení odborná literatura (např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, str. 331 a 332) zdůrazňuje, že nepostačuje dotčení prostřednictvím jiné osoby (např. pokud by rozhodnutí ukládalo povinnost či odnímal právo nějaké osobě, a v důsledku toho by jiná osoba, např. osoba blízká, utrpěla újmu) nebo prostřednictvím jiné skutečnosti, do které se obsah rozhodnutí ve správním řízení promítá (např. je-li stanoveno, že část z výnosu pokuty za správní delikt připadá určité osobě). Zároveň je ovšem třeba připustit, že v řadě případů může přímé dotčení vyplývat nikoliv z rozhodnutí samotného, ale až z výkonu práv a povinností rozhodnutím založených, byť k němu nemusí nakonec dojít (např. v případě nezhájení stavby do dvou let od nabytí právní moci stavebního povolení).
43. Podstatné rovněž je, že postačuje pouhá možnost přímého dotčení. Posouzení účastenství se nemůže odvíjet až od výsledku řízení. Jinými slovy, skutečnost, že výsledkem řízení bude zamítnutí žádosti nebo neuložení povinnosti nebo dokonce zastavení řízení, nemá vliv na posouzení otázky okruhu účastníků řízení. Ten je třeba odvíjet od možného obsahu (ideálního z hlediska účelu a cíle) rozhodnutí. Jedná se tedy o osoby, jejichž postavení by se mohlo (ne tedy nutně muselo) v důsledku správního rozhodnutí změnit. Tato možná změna právního postavení neznamená vznik nových práv nebo povinností vyplývajících z rozhodnutí, ale „jen“ přímý vliv na jejich výkon, např. vlastník sousedního pozemku nepřestane být v důsledku vydání stavebního povolení vlastníkem svého pozemku, jeho vlastnické právo se „nezmenší“, ale může být ve výkonu svého vlastnického práva ovlivněn prováděním, existencí nebo užíváním stavby (srov. Vedral, J., op. cit., str. 332-334).
44. Již v rozsudku ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud také konstatoval, že „[k] tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných

zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci“ [byť byl tento závěr vysloven ještě k § 14 předchozího správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.), lze jej nadále použít i pro účastníky řízení podle § 27 správního řádu, jak potvrzuje i aktuální judikatura, např. již zmíněný rozsudek č. j. 1 Ads 462/2018-33].

45. Posouzení otázky, zda určitá osoba je či není vedlejším účastníkem řízení, se tedy odvíjí od jejího hmotněprávního poměru k věci. Judikatura vztahující se k § 27 odst. 2 správního řádu je proto do značné míry kazuistická, nicméně přesto z ní lze dovodit určitá výkladová vodítka.
46. Jednoznačně negativně se judikatura staví např. k otázce vedlejšího účastenství v řízení o správním deliktu (ve vztahu k výroku o vině a sankci). Např. v rozsudku č. j. 4 Ads 94/2013-93, který zmínil žalovaný, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výrobci potravin nesvědčí ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu postavení účastníka řízení o správním deliktu, kterého se dopustil provozovatel potravinářského podniku (prodejce) tím, že danou potravinu uváděl na trh, a to ani pokud stěžejním důvodem pro uložení pokuty za správní delikt bylo zjištění, že daný výrobek nevyhověl požadavkům právních předpisů. Takovým rozhodnutím nemůže být výrobce potravin přímo dotčen (bod 19 citovaného rozsudku). Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že byl ve výroku správního rozhodnutí označen jako výrobce vadné potravin, ani případné navazující (nepřímé) důsledky, projevující se v rovině soukromoprávní a spočívající v tvrzeném zásahu do dobré pověsti, ani případný další zprostředkovaný soukromoprávní následek, že příslušná šarže zboží se stává fakticky neprodejnou a musí být stažena z trhu; stejně je třeba hodnotit i případné celkové zhoršení odbytových možností výrobce potravin ve vztahu k jiným prodejcům či otázku kompenzací či jiného plnění v návaznosti na uložení pokuty prodejci, s nímž má výrobce smluvní vztah (body 21, 27 a 28 citovaného rozsudku).
47. K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 10. 12. 2015, č. j. 1 As 158/2015-33, ve kterém se stěžovatel domáhal účastenství v řízení, jehož předmětem byla otázka, zda prodejce porušil zákaz klamavých obchodních praktik tím, že prodával zboží porušující práva duševního vlastnictví. Nepřisvědčil argumentům stěžovatele, který dovozoval své účastenství poukazem na možné důsledky rozhodnutí spočívající jak v uložení sankcí v rámci obchodněprávních vztahů s pokutovaným subjektem, tak i v zásahu do jeho práva na dobrou pověst. Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že přímé dotčení v právech stěžovatele nelze dovozovat ani z jeho případné povinnosti uhradit náklady kontroly. Podnět ke kontrole slouží k provedení kontroly plnění veřejnoprávních povinností prodejce. Účelem případného nesení nákladů kontroly subjektem, který ji inicioval, je regulace nedůvodných podnětů. Důsledek rozhodnutí spočívající ve vyúčtování vynaložených nákladů kontroly je vůči stěžovateli pouze nepřímý (bod 33 citovaného rozsudku).
48. V rozsudku ze dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 281/2015-32, Nejvyšší správní soud konstatoval, že vedlejším účastníkem řízení o přijetí nezletilého dítěte k předškolnímu vzdělávání není rodič tohoto dítěte, neboť jeho dotčení není přímé a bezprostřední. Právo na vzdělávání a školské služby svědčí pouze nezletilému dítěti, rodiči naopak veřejné subjektivní právo na vzdělávání a školské služby nesvědčí, a proto nemůže být ani jakkoliv dotčeno. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že podle ustálené judikatury k založení postavení účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu nepostačuje ani to, že výsledek správního řízení se určitým

způsobem zprostředkovaně může projevit v soukromoprávních vztazích určité osoby, resp. v jejích majetkových poměrech. Přijetí dítěte do mateřské školy se projeví v právní sféře rodiče pouze zprostředkovaně při výkonu jeho rodičovské odpovědnosti, respektive v jeho povinnosti platit případné školné či další platby a náklady spojené s docházkou dítěte do mateřské školy. V tomto smyslu se v právní sféře rodiče neprojevuje kvalitativně jiným způsobem než jakékoli jiné rozhodnutí týkající se nezletilého dítěte. Nelze však účastenství ve správním řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu rozšiřovat takovým způsobem, že by v kterémkoli řízení týkajícím se dítěte byli (oba) rodiče samostatnými účastníky (viz zejm. body 22, 25 a 27).

49. Byť v posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud kladl důraz na dotčení veřejných subjektivních práv, dotčení soukromých práv (zejm. práva vlastnického) judikatura zcela nevylučuje, je však třeba zohlednit konkrétní skutkové okolnosti.
50. Tomuto závěru svědčí například rozsudek ze dne 11. 12. 2015, č. j. 5 As 87/2015-22, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval naplnění definice účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu v případě plátce stočného, který byl dotčen na vlastnickém právu rozhodnutím vodoprávního úřadu o schválení kanalizačního řádu, v němž byly stanoveny hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu, které ovlivňují cenu stočného. Přímé dotčení dovodil ze skutečnosti, že kanalizační řád vyžaduje ke své závaznosti schválení vodoprávním úřadem, přičemž rozhodnutím o změně kanalizačního řádu spočívající v závazném stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu se změní podstatný parametr, od něhož se odvíjí cena stočného pro všechny uživatele kanalizace, tedy i jednotlivé odběratele.
51. Obdobně v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33, Nejvyšší správní soud potvrdil, že zaměstnavatel může být přímo dotčen ve svých právech a povinnostech (konkrétně v právu vlastnickém) rozhodnutím o poskytnutí kompenzace za nevyplacené odstupné, neboť v návaznosti na toto rozhodnutí je povinen částku odpovídající poskytnuté kompenzaci uhradit úřadu práce. Výsledek řízení (rozhodnutí o poskytnutí kompenzace zaměstnanci) tak může mít negativní vliv na výkon jeho vlastnického práva (bude muset úřadu práce uhradit jím poskytnutou kompenzaci).
52. V rozsudku ze dne 30. 4. 2015, č. j. 1 As 46/2015-34, který se týkal stavebního povolení na osazení dvou plynových kondenzačních kotlů v samostatném prostoru nevyužívaného sklepa bytového domu, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel (teplárna) by mohl být dotčen jediné na právech k tepelnému zařízení umístěnému v bytovém domě, pokud by na tomto jeho zařízení či technologii byly činěny nějaké zásahy. Změna způsobu vytápění však spočívala v instalaci plynových kotlů v samostatných místnostech a mělo dojít pouze k provedení doprovodného odpojení od soustavy zásobování tepelnou energií uzavřením armatur na přívozech do budovy. Byť změna způsobu vytápění nebyla v zájmu stěžovatele, neboť sníží jeho dosavadní odbyt tepelné energie, tento jeho zájem jako soukromého subjektu nebyl podle Nejvyššího správního soudu v daném řízení relevantní a neurčoval postavení stěžovatele jako účastníka veřejnoprávního řízení.
53. V rozsudku ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013-28, Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy stěžovatel dovozoval dotčení na hmotných právech v řízení o odnětí licence jiné osobě především s odkazem na své vlastnické právo k energetickému zařízení, jehož součástí je též právo toto zařízení užívat (tj. provozovat) či přenechat k provozování jinému. Nejvyšší správní soud vyšel ze skutečnosti, že provozování je možné jen na základě

úřední licence, přičemž energetické zařízení může sloužit k výkonu licencované činnosti v jedné chvíli pouze jednomu provozovateli. Platná licence je tudíž efektivní překážkou pro vydání licence další. Je proto zřejmé, že vlastník energetického zařízení je ve své dispozici s tímto energetickým zařízením existencí vydané licence omezen, a její zrušení se tudíž může na jeho právech a povinnostech významně projevit – v případě zrušení licence se mu například otevírá prostor pro to, aby sám o licenci požádal. Naopak v případě zachování stávající licence nejenže nemůže doufat v úspěch takové žádosti, ale není ani příliš reálné předpokládat, že by mohl být úspěšný ve snaze pronajmout své energetické zařízení nějakému novému zájemci poté, co byla dříve uzavřená nájemní smlouva označena soudem za neplatnou. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky pro přiznání účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu byly splněny.

54. K otázce dotčenosti práv Nejvyšší správní soud dodal, že „*si je vědom toho, že se ve výše uvedených případech jedná o dotčení soukromého, nikoliv veřejného subjektivního práva. Správní řád ovšem neomezuje svou působnost pouze na ochranu veřejných subjektivních práv, jako to činí ve svém § 2 soudní řád správní. Proto zřejmě lze, přinejmenším v určitých případech, považovat i dotčení soukromého subjektivního práva za přímé dotčení práv ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud na druhou stranu nevylučuje, že by se tato otázka mohla v budoucnu stát předmětem dalších úvah, neboť cílem správního rozhodování je typicky upravit závazně veřejná, nikoliv soukromá subjektivní práva účastníků. Jestliže pak důsledkem úředně povolené činnosti adresáta rozhodnutí je zásah do soukromých subjektivních práv jiné osoby, má tato osoba zpravidla k dispozici soukromoprávní prostředky obrany [...]. Přesto však Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě setrvává na závěru, že stěžovatel měl být účastníkem řízení o odnětí licence. K dotčení soukromých subjektivních práv zde totiž přistupuje též možnost dotčení subjektivních práv veřejných založená přímo energetickým zákonem.“ (bod 22 a 23, zdůraznění doplněno).*
55. Z výše citované judikatury tak lze dovodit, že přímé dotčení lze v určitých případech dovodit také z dotčení na soukromých právech (zejm. právu vlastnickém), bude se však jednat zejména o případy, kdy v důsledku napadeného rozhodnutí (být zprostředkovaně) vyvstane určité osobě povinnost nějaké platby (jako např. kompenzace úřadu práce za nevyplacené odstupné) nebo se závazně změní výše platby, kterou je osoba povinna hradit (jako např. změna ceny stočného v důsledku změny kanalizačního řádu), nebo dojde k zásahu přímo do zařízení vlastněného danou osobou (viz výše uvedený rozsudek ve věci teplárny) nebo dojde k obdobně významným důsledkům pro vlastnické právo, jaké zmiňuje Nejvyšší správní soud ve věci odnětí licence jiné osoby k provozu energetickému zařízení. V posledně uvedeném případě soud ovšem zdůraznil i veřejnoprávní dopady.
56. V nyní posuzované věci soud nepřisvědčil žalobkyni, že by (jí zmiňované) soukromoprávní dopady byly takového rázu, že by odůvodňovaly přiznání postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.
57. Žalobkyně především argumentuje zvýšenými náklady, které by jí způsobilo doměření poplatku za odpad jednotlivým původcům odpadů. Konkrétně uvádí, že bude povinna vyžádat si od původců odpadu informaci, v jakém rozsahu byl poplatek doměřen, kterých přijatých odpadů se týká, za jaké období a ke kterému dni je splatný. Tyto informace budou nepochybně obsaženy v rozhodnutí o doměření poplatku za odpad jednotlivým původcům. Být soud nemá informaci o tom, jak krajský úřad a žalovaný (pokud již ve věcech doměření poplatků rozhodli) postupovali a zda žalobkyni zaslali příslušná rozhodnutí (z vyjádření obou účastníků řízení při jednání vyplynulo, že k doměření

poplatku v žádném z dotčených řízení dosud nedošlo, rozhodnutí jí tedy pravděpodobně zaslána nebyla), je zřejmé, že v případě doměření poplatku by byl takový postup i v jejich zájmu s ohledem na výkon příslušných rozhodnutí. Lze proto předpokládat, že tak budou postupovat v případech, kdy bude poplatek skutečně doměřen. Zaslání rozhodnutí žalobkyni na vědomí jakožto „platebnímu místu“ v rámci procesu výběru poplatku přitom nevyžaduje, aby byla žalobkyně účastníkem daného řízení.

58. Úloha „platebního místa“ jí náleží již na základě zákona, konkrétně § 46 odst. 2 zákona o odpadech, podle kterého *„[p]oplatek od původce vybírá 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.“*
59. Soud proto souhlasí se žalovaným, že z hlediska evidenčních povinností a zprostředkování platby nejsou žalobkyni ukládány povinnosti nad rámec zákona. V případě řádné platby určitého poplatku by se tyto povinnosti aktivovaly shodně. Pro úplnost soud podotýká, že předmětem tohoto řízení není a nemůže být otázka, zda některé krajské úřady postupují v souladu se zákonem, pokud v rozhodnutí o doměření poplatku ukládají původci odpadu povinnost provést platbu přímo na účet příjemce (taková otázka by mohla být řešena pouze v rámci přezkumu rozhodnutí o doměření poplatku). Je zřejmé, že takovým postupem by byla žalobkyně z procesu zcela vynechána a nebyla by na svých právech nijak dotčena. Ani taková situace by tedy na přijatém závěru nic nezměnila.
60. Žalobkyně dále argumentuje možnou nutností změny smluvních vztahů mezi ní a původci odpadů, možným uplatňováním regresních nároků ze strany původců odpadů, příp. i nevolí původců využívat služeb žalobkyně. Soud souhlasí se žalovaným, že ani tyto případné důsledky nemohou založit účastenství v řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. V této otázce lze odkázat na závěry přijaté judikaturou např. v rozsudcích č. j. 4 Ads 94/2013-93 nebo č. j. 1 As 158/2015-33 (viz výše body 46 a 47). Byť se v nyní posuzované věci nejedná o oblast správního trestání, důsledky zmiňované žalobkyní v podobě regresních nároků vyplývajících ze smluvních vztahů či zásahu do její dobré pověsti (nevolí využívat její služby) jsou obdobné, a nelze z nich dovodit přímé dotčení jejích práv a povinností rozhodnutími o doměření poplatků za odpad.
61. Soud nepřisvědčil ani námitce, že by účastenství v řízení bylo nezbytné z důvodu řádného zjištění skutkového stavu. Řízení o doměření poplatku za odpad jsou řízeními o uložení veřejnoprávní povinnosti, odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu tak nesou správní orgány (krajský úřad a žalovaný). Tato jejich povinnost vyplývá z § 3 správního řádu, podle kterého postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, i z § 50 odst. 3 správního řádu, podle kterého *„[v] řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“*. V této souvislosti je třeba také zmínit, že správní orgán není vázán návrhy účastníků a vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§ 52 správního řádu).
62. Správní orgány jsou v rámci tohoto řízení oprávněny obracet se i na třetí osoby (včetně žalobkyně) se žádostí o součinnost. Mohou např. uložit tomu, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil (§ 53 odst. 1 správního řádu), vlastník nebo uživatel

věci nebo ten, kdo má věc u sebe, je povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě (§ 54 odst. 1 správního řádu), každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek; musí přitom vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet (§ 55 odst. 1 správního řádu), závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce (§ 56 odst. 1 správního řádu) atd. K zajištění průběhu řízení dává správní řád správnímu orgánu též nástroje v podobě předvolání, předvedení či pořádkové pokuty.

63. V této souvislosti je také třeba připomenout povinnosti provozovatele skládky vyplývající ze zákona o odpadech. Podle jeho § 25 odst. 3: *„Právnícké osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání, které nakládají s vybranými výrobky nebo odpady nebo provozují vybraná zařízení, jsou povinny poskytovat správním úřadům vykonávajícím působnost na úseku odpadového hospodářství podle části jedenácté na jejich žádost veškeré a pravdivé informace týkající se nakládání s vybranými výrobky, vybranými odpady a informace týkající se provozu vybraných zařízení.“*
64. Řádné zjištění skutkového stavu, a tedy i řádné zjištění informací, jimiž disponuje pouze žalobkyně, proto není závislé na tom, že by jí muselo být z tohoto důvodu přiznáno postavení účastníka řízení. Povinnost součinnosti má i jakožto třetí osoba. Ostatně z podání účastníků i osob zúčastněných na řízení vyplývá, že se krajský úřad v jednotlivých řízeních na žalobkyni obrací [např. s dotazy (a) zda údaje o množství, druhu a kódu nakládání s odpadem uvedené v návrzích města Čáslav odpovídají věcné evidenci, (b) zda pro tyto odpady byl původci účtován poplatek, (c) kolik původce skutečně zaplatil, (d) v případě, že poplatek nebyl ze strany žalobkyně vybrán, proč tomu tak bylo] a žalobkyně na tyto výzvy reaguje. Otázka, do jaké míry svou povinnost součinnosti plní, pak není závislá na tom, zda je třetí osobou povinnou k součinnosti nebo vedlejším účastníkem.
65. Opačný závěr nelze dovodit ani ze žalobkyní zmiňovaného rozhodnutí žalovaného ve věci Diamo, které přiložila k žalobám. Žalovaný v daném rozhodnutí podrobně popsal úlohu žalobkyně v procesu ukládání odpadu na skládku a vybírání poplatků za uložení odpadu. Konstatoval, že na provozovatele skládky dopadají nejen veřejnoprávní povinnosti obsažené v integrovaném povolení a schváleném provozním řádu, ale provozovatel skládky je taktéž adresátem povinností, vyplývajících přímo ze zákona o odpadech. V projednávané věci byl podstatný soubor právních povinností zakotvených v § 21 písm. d) zákona o odpadech, podle něhož je provozovatel skládky povinen *„vybírat poplatky za uložení odpadů na skládku, odvádět je příjemci poplatku a informovat příjemce poplatku o dlužných poplatcích“*. Tyto povinnosti jsou pak blíže konkretizovány v § 45 až § 48 zákona o odpadech. Konkrétně pak v § 46 odst. 2 téhož zákona (věta první, druhá a třetí). Byť se jedná o veřejnoprávní pravidla kogentní povahy, která nelze překlenout dohodou zúčastněných stran, pro existenci, popř. rozsah poplatkové povinnosti jednotlivých původců odpadu je určující i to, zda a v jaké míře byla aplikována výjimka z platební povinnosti v podobě institutu nezaplatněného odpadu uloženého na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky (dále též „TZS“, § 45 odst. 3 zákona o odpadech). Poplatkové povinnosti totiž nemusí podléhat v určité míře odpad, přijatý za účelem technického zabezpečení skládky. Zákon o odpadech ponechává na uvážení provozovatele skládky, jaký odpad, potenciálně vhodný k použití jako materiál na TZS, bude skutečně tímto způsobem na skládce použit, popř. v jaké míře bude takto použit, čili

jaký odpad (či jeho část) uložená jako materiál sloužící k TZS bude zařazen do zákonného limitu pro nezaplatňovaný odpad ukládaný jako materiál na TZS.

66. Žalovaný proto v rozhodnutí ve věci Diamo zdůraznil, že na základě opatření provozovatele skládky je určeno, jaké odpady, od jakého původce a v jaké míře budou zahrnuty do podílu nezaplatněných odpadů použitých jako materiál na TZS, čili z určení provozovatele skládky jednoznačně vyplývá, zda se na uložené odpady vztahuje povinnost platit poplatek za ukládání odpadů na skládku. Jinými slovy, provozovatel skládky je oprávněn individuálně určit, zda bude přijatý odpad podléhat poplatkové povinnosti či nikoli při zohlednění možné výjimky z platební povinnosti pro nezaplatněný odpad určený na TZS. Žalovaný proto uzavřel, že provozovateli skládky zákon nesvěřuje jen formální administraci poplatků spočívající v jejich vybrání od původců a následném přerozdělení příjemcům, ale provozovatel je oprávněn v konečném důsledku fakticky rozhodovat o existenci, popř. rozsahu veřejnoprávní povinnosti třetích osob, resp. jednotlivých původců odpadu. Postavení provozovatele skládky se při tomto rozhodování velmi blíží autoritativnímu (vrchnostenskému) rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech.
67. Žalobkyni lze s ohledem na výše uvedené přisvědčit pouze potud, že její úloha při vybírání poplatků za odpad není pouze administrativní. Nicméně jak vyplývá i z rozhodnutí Diamo, úloha provozovatele skládky se blíží vrchnostenskému rozhodování, podle soudu z této role kvazi-správního orgánu nelze dovozovat postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Jak již soud uvedl, žalobkyně je jakožto provozovatel skládky povinna poskytnout součinnost správním orgánům v řízení s původci jakožto třetí osoba a je povinna jim sdělit všechny rozhodné skutečnosti, včetně informace, zda vybrala poplatek od původce, a pokud nikoliv, proč tak neučinila. Pokud poplatek nevybrala z důvodu zařazení konkrétního odpadu pod výše zmíněnou výjimku pro TZS, je povinna tuto informaci sdělit správním orgánům k jejich dotazu.
68. Ani žalovaný v rozhodnutí Diamo nedospěl k závěru, že by provozovatel skládky měl být považován za účastníka řízení vedeného podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech. Naopak uvedl, že příjemci poplatku slouží jako podklad pro zpracování návrhu na doměření poplatku právě informace předané provozovatelem skládky o dlužných poplatcích v rámci jeho notifikační povinnosti.
69. Dále žalovaný v rozhodnutí zmínil, že od případů platební nekázně původců odpadů je nutno odlišit skutkové situace, v nichž provozovatel skládky při převzetí odpadu po původci poplatek či jeho část nepožadoval a jako dlužnou částku neevidoval, a to z důvodu, že sám porušil právní předpis. Zákon o odpadech zároveň neumožňuje doměřit poplatek provozovateli skládky, nicméně umožňuje správním orgánům provozovatele skládky za takové pochybení postihnout v oblasti správního trestání. K tomu soud dodává, že pokud by bylo s provozovatelem skládky zahájeno správní řízení o přestupku, jednalo by se o samostatné řízení, v němž by provozovateli náležela všechna práva účastníka řízení jakožto obviněného z přestupku. Správní orgán rozhodující o přestupku by nebyl vázán rozhodnutím o případném doměření poplatku původci odpadu, ale byl by povinen zjistit skutkový stav věci sám, nezávisle na řízení podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech.
70. Lze proto uzavřít, že jakkoliv je třeba ve správním řízení podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech zohlednit, zda nezaplacení poplatku nebylo důsledkem nezákonného postupu provozovatele skládky, a současně, zda původce odpadu mohl pochybení provozovatele

skládky zjistit a prověřit v době návozu či bezprostředně poté, posouzení těchto otázek nevyžaduje, aby bylo provozovateli skládky přiznáno postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 zákona o odpadech. Žalobkyni nelze přisvědčit, že by v tomto řízení došlo k nahrazení jejího oprávnění rozhodnout o tom, který odpad použije jako TZS. Skutečnost, zda byl konkrétní odpad skutečně využit jako TZS, je sice důležitá pro objasnění skutkového stavu ve vztahu k posouzení existence poplatkové povinnosti původce odpadu, nemá však přímý dopad na žalobkyni. Otázka případného rozporu žalobkynina postupu se zákonem o odpadech by byla řešena v samostatném (přestupkovém) řízení, jak soud vysvětlil výše. Obdobně v případných obchodních sporech se zákazníky žalobkyně by byla otázka eventuálního pochybení žalobkyně zkoumána samostatně a soud by se v takových řízeních musel věcně zabývat námitkami žalobkyně, proč případné správní rozhodnutí o doměření poplatku vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu či nezákonného výkladu právního předpisu, a to i proto, že žalobkyně nebyla účastníkem doměřovacích řízení.

71. Soud proto uzavřel, že v posuzované věci absentuje hmotněprávní poměr žalobkyně (v podobě přímého dotčení na právech nebo povinnostech) k předmětu řízení vedených podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech, postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řízení jí proto nepřísluší. Z tohoto důvodu nemohla být ani zkrácena na procesních právech, která náleží účastníkům řízení.
72. Žalovaný odůvodnil napadená rozhodnutí dostatečně a přezkoumatelně, byť v nich nerozvedl postavení provozovatele skládky natolik podrobně jako ve věci Diamo. Ani pokud by však takové podrobné závěry uvedl, nemohlo by to na výsledku řízení nic změnit, jak soud vysvětlil výše. Zrušení rozhodnutí pouze proto, aby žalovaný své úvahy v tomto směru doplnil, by bylo formalistické a nemohlo by žalobkyni nijak prospět.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

73. Soud neshledal žaloby důvodnými a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto žaloby podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
74. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim mohly náklady vzniknout, a stejně tak ani neshledal existenci případných důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 8. prosince 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu