



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s. r. o.**, sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupena JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** město Čáslav, sídlem náměstí Jana Žižky z Trocnova 1, Čáslav, **II)** Energie AG Kolín a. s., sídlem Orebitská 885, Kolín, zastoupena JUDr. Ing. Janem Vychem, advokátem se sídlem Lazarská 11/6, Praha 2, **III)** Sellier & Bellot a. s., sídlem Lidická 667, Vlašim, zastoupena JUDr. Martinem Vychopeněm, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov, **IV)** Vodárenská společnost Chrudim, a. s., sídlem Novoměstská 626, Chrudim, zastoupena JUDr. Ing. Janem Vychem, advokátem se sídlem Lazarská 11/6, Praha 2, **V)** Kovohutě Příbram nástupnická, a. s., sídlem Kovohutě 530, Příbram, zastoupena JUDr. Kristýnou Oberfalceroovou, advokátkou se sídlem Na Bělidle 64/3, Praha 5, **VI)** DEKONTA, a. s., sídlem Dřetovice 109, Stehelčevy, zastoupena JUDr. Kristýnou Oberfalceroovou, advokátkou se sídlem Na Bělidle 64/3, Praha 5, **VII)** Crystal Glamour, a. s., sídlem Okrouhlice 215, **VIII)** AQUATEST a. s., sídlem Geologická 988/4, Praha 5, **IX)** Purum s. r. o., sídlem Národní 961/25, Praha 1, **X)** Colas CZ, a. s., sídlem Ke Klíčovu 191/9, Praha 9, **XI)** FCC Česká republika, s. r. o., sídlem Ďáblická 791/89, Praha 8, zastoupena Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem se sídlem Truhlářská 13, Praha 1, **XII)** FCC HP, s. r. o., sídlem Ďáblická 791/89, Praha 8, zastoupena Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem se sídlem Truhlářská 13, Praha 1, **XIII)** OHLA ŽS, a. s., sídlem Tuřanka 1554/115b, Brno, **XIV)** Recovera Využití zdrojů a. s., sídlem Španělská 1073/10, Praha 2, zastoupena JUDr. Lenkou Příkazskou, advokátkou se sídlem Vodičkova 710/3, Praha 1, **XV)** ELECTROPOLI Czech Republic, sídlem Budovatelů 482, Třemošice, **XVI)** Less & Energy s. r. o., sídlem Chrudimská 1882, Čáslav, zastoupena JUDr. Tomášem Radou, Ph.D., advokátem se sídlem Hlinky 505/118, Brno, **XVII)** ŠUMBOR, spol. s. r. o., sídlem Škroupova 957/4, Hradec Králové, zastoupena Mgr. Gabrielou Doudovou, advokátkou se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, **XVIII)** TOMIreko, s. r. o., sídlem Karlovo náměstí 48, Třebíč, zastoupena Mgr. Robertem Scigielem, advokátem se sídlem Ptašinského 311/8, Brno, **XIX)** 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, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2021, č. j. 51 A 63/2020 - 249,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se coby provozovatel skládky domáhala přiznání úcastenství podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v řízeních, která vedl Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) s původci odpadu (osobami zúčastněnými na řízení II až XIX a dalšími) 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“). Krajský úřad rozhodl usneseními podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobkyně není účastníkem příslušných řízení.

[2] Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně v záhlaví označenými rozhodnutími. Ztotožnil se s krajským úřadem, že rozhodnutí o poplatkové povinnosti původce odpadu nemůže přímo zasáhnout do práv žalobkyně. Provozovatel skládky vystupuje pouze v roli „prostředníka“ při výběru tohoto poplatku.

[3] Proti rozhodnutím žalovaného brojila žalobkyně u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) samostatnými žalobami, které krajský soud - po spojení všech věcí do jednoho řízení - v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se se správními orgány, že žalobkyně nemůže být rozhodnutím o poplatkové povinnosti původce odpadu přímo dotčena na svých právech. Upozornil, že aby byla účastníkem řízení, musela by mít

pokračování

hmotněprávní poměr k věci. Provedl podrobnou analýzu judikatury Nejvyššího správního soudu vyjadřující se k účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, rozebral, v jakých případech existovalo přímé dotčení na právech osoby, která se domáhala postavení vedlejšího účastníka řízení, a v jakých nikoliv, a ozřejmil přitom podobnosti a odlišnosti s případem žalobkyně. Zdůraznil rovněž, že nepostačuje ani to, že se výsledek správního řízení určitým způsobem zprostředkovaně může projevit v soukromoprávních vztazích určité osoby, resp. v jejích majetkových poměrech.

[4] Následně z citované judikatury dovodil, že přímé dotčení může vyplývat také z dotčení na soukromých právech (zejm. právu vlastnickém); bude se však jednat zejména o případy, kdy v důsledku napadeného rozhodnutí 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 či k obdobně významným důsledkům pro vlastnické právo jako v případě odnětí licence jiné osoby k provozu energetického zařízení.

[5] Žalobkyně argumentovala zvýšenými náklady, které by jí způsobilo doměření poplatku za odpad jednotlivým původcům odpadu, protože 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. Krajský soud uvedl, že tyto informace budou nepochybně obsaženy v rozhodnutí o doměření poplatku za odpad jednotlivým původcům, a jelikož v případě doměření poplatku je také v zájmu správních orgánů, aby žalobkyně tyto informace obdržela, lze předpokládat, že jí příslušná rozhodnutí zašlou na vědomí. Zaslání rozhodnutí žalobkyni na vědomí jakožto „platebnímu místu“ v rámci procesu výběru poplatku však nevyžaduje, aby byla účastníkem daného řízení. Úloha platebního místa jí náleží již na základě zákona. Z hlediska evidenčních povinností a zprostředkování platby tak nejsou žalobkyni ukládány povinnosti nad rámec zákona.

[6] Pokud žalobkyně upozorňovala na možnou nutnost změny smluvních vztahů mezi ní a původci odpadů, či na uplatňování regresních nároků ze strany původců odpadů, příp. i jejich nevolí využívat jejích služeb, jedná se podle soudu o důsledky pouze zprostředkované. Ani z důvodu řádného zjištění skutkového stavu není účast žalobkyně v řízení nezbytná, protože odpovědnost zjišťovat řádně skutkový stav nesou správní orgány a žalobkyně je ze zákona povinna jim poskytnout součinnost.

[7] Krajský soud zohlednil, že zákon o odpadech ponechává na uvážení provozovatele skládky, jaký odpad, potenciálně vhodný k použití jako materiál na technické zabezpečení skládky (dále jen „TZS“), bude skutečně tímto způsobem na skládce použit, popř. v jaké míře bude takto použit, čili jaký odpad bude zařazen do zákonného limitu pro nezpłatňovaný odpad ukládaný jako materiál na TZS dle § 45 odst. 3 zákona o odpadech. Provozovatel skládky je tudíž oprávněn individuálně určit, zda bude přijatý odpad podléhat poplatkové povinnosti, či nikoli, při zohlednění možné výjimky z platební povinnosti pro odpad určený na TZS. Soud přisvědčil žalobkyni, že její úloha při vybírání poplatků za odpad není pouze administrativní a vliv provozovatele skládky se blíží

vrchnostenskému rozhodování. Z této role kvazi-správního orgánu však nelze dovozovat postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. 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.

[8] Pokud by žalobkyně nevybrala od původců odpadu poplatek proto, že sama porušila své zákonné povinnosti, nelze jí poplatek doměřit, ale lze jí uložit sankci za toto jednání. Potom by šlo o samostatné řízení, v němž by provozovateli náležela všechna práva účastníka řízení jakožto obviněného z přestupku. I když 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.

[9] Krajský soud uzavřel, že v dotčených řízeních absentuje hmotněprávní poměr žalobkyně k předmětu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelka se v kasační stížnosti dovolává stejně jako v žalobách údajné zvýšené administrativní zátěže v důsledku doměření a vymáhání poplatků, dále případných regresních nároků původců odpadu (a s tím souvisejícího zajištění právní obrany), jakož i narušení vztahů s nimi a nutností změny smluv. Dále poukazuje na to, že má ve správním řízení rozsáhlé povinnosti součinnosti (dojde k zásahu do jejích personálních kapacit), ale žádná práva. Domnívá se, že v souhrnu jde o přímý zásah do jejích práv. Vytýká krajskému soudu, že každý namítaný důsledek rozhodnutí o doměření poplatku původci odpadu posoudil zvlášť. Stěžovatelčiny náklady by se v důsledku doměření poplatků zvýšily kvůli provozní a administrativní zátěži, ale její příjmy by klesly. Podle stěžovatelky jsou splněny podmínky judikatury citované krajským soudem, ale v bodě 55 napadeného rozsudku je krajský soud nepřesně shrnul. Zdůrazňuje, že pro založení účastenství v řízení postačuje i potenciální dotčení na právech, a to i soukromých.

[12] Stěžovatelka namítá, že krajský úřad v doměřovacím řízení zasahuje do jejího práva „autoritativně rozhodovat o vzniku a rozsahu poplatkové povinnosti každého původce odpadu“. Provozovateli skládky je přiznáno právo rozhodovat na základě provozních potřeb skládky a dalších ekonomických faktorů, který odpad využije na TZS. Tím individuálně určuje, zda odpad konkrétního původce odpadu bude podléhat poplatkové povinnosti. Stěžovatelka je tak oprávněna rozhodovat o existenci a rozsahu poplatkové povinnosti konkrétního původce odpadu. Do tohoto práva provozovatele skládky pak

pokračování

krajský úřad zasahuje v řízení o doměření poplatku původci odpadu. Změnou poplatkové povinnosti krajský úřad zasahuje také do práva stěžovatelky provozovat skládku v souladu správními předpisy a podle provozních potřeb skládky při zohlednění ekonomických i jiných zájmů stěžovatelky. V dotčených řízeních proto může být zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatelky, a je proto třeba, aby měla možnost se ve věci vyjadřovat. Vyloučení její účasti v těchto řízeních představuje zásadní zásah do jejích základních práv.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odkazuje na svá předchozí stanoviska ve věci a že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu. Potenciální dotčení na právech je dáno typovou povahou správního řízení a zákonem předpokládaným výsledkem. Stěžovatelka pouze opakuje žalobní argumentaci. Poplatková administrativní agenda je běžnou součástí provozu skládky a součinnost správním orgánům musí stěžovatelka poskytnout, aniž by musela být účastníkem řízení. Provozovatel skládky musí počítat i s nepředvídatelnými situacemi způsobenými například platební nekázní původců odpadu. Případné regresní nároky původců odpadu vůči stěžovateli či jejich nezájem o další spolupráci mohou být pouze nepřímým důsledkem rozhodnutí o doměření poplatků.

[14] Osoba zúčastněná na řízení V) ve vyjádření uvedla, že napadený rozsudek považuje za správný. Nezpochybňuje, že postavení vedlejšího účastníka řízení může založit i dotčení na soukromých subjektivních právech. Namítané administrativní povinnosti však stěžovatelce plynou přímo ze zákona a nevznikají nově v dotčeném řízení či v důsledku rozhodnutí o poplatkové povinnosti. Další tvrzené dotčení práv stěžovatelky považuje v souladu s názorem krajského soudu pouze za zprostředkované. I když se v řízení o doměření poplatku musí hledět i na to, zda k neuhrazení poplatku nedošlo v důsledku pochybení provozovatele skládky, nezakládá to stěžovatelce postavení účastníka řízení. Stěžovatelka je povinna poskytnout správním orgánům potřebné informace, přestože není účastníkem řízení.

[15] Osoby zúčastněné na řízení XI) a XII) ke kasační stížnosti shodně uvedly, že v rámci řízení jako takového nejsou dány důvody pro přiznání postavení účastníka řízení stěžovatelce, byť poplatek se platí prostřednictvím provozovatele skládky. Stěžovatelka nemůže být na svých právech přímo dotčena rozhodnutím o doměření poplatku, neboť rozhodnutí o zamítnutí návrhů osoby zúčastněné na řízení I) již nabylo právní moci. Postavení stěžovatelky v rámci řízení se tak již nemůže změnit. V důsledku daného rozhodnutí již žádná další zátěž stěžovatelce nemůže vzniknout. Totéž platí také pro regresní nárok. I bez vstupu stěžovatelky do řízení došlo k pravomocnému zamítnutí návrhů, což je výsledek, k němuž by se snažila v řízení přispět i stěžovatelka.

[16] Osoba zúčastněná na řízení XIV) se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s argumentací stěžovatelky. Domnívá se, že do procesu platby, výběru, úhrady a vymáhání poplatku za uložení odpadů na skládku jsou rovnocenně zapojeni původci odpadů, provozovatelé skládek i příjemci poplatků. Všichni jsou v řízení dotčeni na svých právech. Jelikož má stěžovatelka postavení „platebního místa“, je ve vztahu ke každému jednotlivému původci jako jediná schopna postavit najisto, zda poplatek byl či nebyl řádně vyměřen a následně i uhrazen. Dále jako jediná může podat pregnantní stanovisko, jak

následně s přijatým odpadem naložila, a zda jej využila na TZS. Nemá pouze administrativní roli, neboť určuje, zda a v jaké výši se poplatek vyměří.

[17] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného nesouhlasí, že pro posouzení otázky účastenství ve správním řízení nejsou rozhodné individuální okolnosti případu, ale typová povaha správního řízení. To, že se postavení osoby v řízení posuzuje individuálně dle skutkových okolností, vyplývá také ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63. Stejně tak nesdílí názor žalovaného, že by dostatečně nerozvedla konkrétní kritéria, která mají vést k přiznání postavení účastníka řízení. Opakuje např. nutnost změny smluvních vztahů s původci odpadů. K tvrzení žalovaného, že provozovatel skládky musí počítat i s důsledky platební nezádnosti původců odpadu, stěžovatelka namítá, že je to v rozporu s ústavní zásadou, podle které nikdo nesmí být nucen činit nic, co zákon neukládá. Dále rozvádí podstatu této zásady. Konečně upozorňuje, že v pochybnostech je i podle komentářové literatury třeba připustit širší okruh účastníků a přiznat někomu více práv, než je naopak účastníku odejmout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost **není** důvodná.

[20] Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou tzv. vedlejšími účastníky správního řízení *další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*

[21] Ustanovení § 45 odst. 1 zákona o odpadech stanoví, že *[z]a ukládání odpadů na skládky je původce povinen platit poplatek. Dle odst. 3 téhož ustanovení [p]oplatky se neplatí za ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky v souladu se schváleným projektem a provozním řádem skládky. Technologickým materiálem není odpad, který je ukládán nad rámec projektu určujícího nezbytné množství. Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem požadavky na ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky. Maximální celkové množství odpadů uložených na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky, za které se neplatí poplatek, může dosahovat maximální výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce.*

[22] Dle § 46 odst. 2 zákona o odpadech *[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*

pokračování

původce nezaplatil poplatek ve stanovené výši, uloží mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím na návrh příjemce poplatku.

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že nijak nezpochybňuje obecná východiska pro posouzení otázky účastenství ve správním řízení, kterých se stěžovatelka dovolává. Vedlejším účastníkem řízení může být osoba na základě dotčení svých nejen veřejných, ale i některých soukromých subjektivních práv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33). To ostatně nijak nezpochybnil ani krajský soud. Stejně tak se z napadeného rozsudku jasně podává, že postačí pouze možnost potenciálního dotčení na právech a povinnostech, aniž by k němu v konkrétním řízení muselo nutně dojít (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, či ze dne 29. 9. 2010, č. j. 8 As 55/2009-96). Na tomto místě je proto třeba poznamenat, že argumentace osob zúčastněných na řízení XI) a XII) založená na skutečnosti, že návrh na doměření poplatků za uložení odpadu těmito osobám byl zamítnut, a stěžovatelka tak již nemůže být v příslušných řízeních na svých právech nijak dotčena, je mylná. Pro založení účasti v řízení totiž není rozhodný konkrétní výsledek daného řízení, nýbrž možnost, že práva a povinnosti určité osoby by za jistých okolností mohla být rozhodnutím ve věci přímo dotčena. Podstatné je také to, že k okamžiku rozhodování žalovaného o účastenství stěžovatelky v řízení nebylo v řízeních o doměření poplatku dosud věcně rozhodnuto (rozsudek ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS).

[24] Stejně tak lze se stěžovatelkou obecně souhlasit, že při posuzování otázky, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení, se má použít zásada „v pohybnostech ve prospěch“ osoby, která chce vstoupit do řízení jako účastník. Žalovaný však poukazoval na nežádoucí vliv „nadbytečných účastníků“ v řízení za situace, kdy má nepochybně za to, že stěžovatelka nemůže být rozhodnutím ve věci přímo dotčena na svých právech, a proto účastníkem řízení není. V takovém případě pak lze jistě přisvědčit i žalovanému, že připustí-li správní orgán do řízení osobu, která nemá být účastníkem řízení, pak uplatňováním práv účastníka řízení touto osobou mohou být negativně ovlivněna práva ostatních účastníků.

[25] Nejvyšší správní soud posoudil okolnosti daného případu a ve shodě s žalovaným a krajským soudem dospěl k závěru, že stěžovatelka není vedlejším účastníkem řízení o doměření poplatků původcům odpadu, neboť výsledným rozhodnutím nemůže být přímo dotčena na svých právech.

[26] V části kasační stížnosti, v níž se stěžovatelka dovolává dotčení svých soukromých práv, které spočívá ve zvýšení administrativní a personální zátěže, nutnosti upravit smluvní vztahy s původci odpadu či v jejich případných regresních nárocích, v podstatě opakuje stejné argumenty, které uváděla již v žalobě. Tvrdí, že krajský soud se dotčením na jejích právech nezabýval komplexně, ale nijak konkrétně nezpochybňuje jeho argumentaci, podle které uváděná dotčení na jejích právech nejsou přímá, ale pouze zprostředkovaná. Stěžovatelka se totiž dovolává stále pouze nepřímých účinků případného rozhodnutí o doměření poplatku třetí osobě. I kdyby bylo takových dotčení ještě více, než stěžovatelka tvrdí, pořád se bude jednat pouze o nepřímá dotčení. Ani souhrn mnoha nepřímých účinků rozhodnutí nemůže v konečném důsledku představovat přímé dotčení

na právech a povinnostech. Jinými slovy součtem nepřímých dotčení nevzniká dotčení přímé. Tato logika stěžovatelky (která tvrdí, že pokud by krajský soud namítaná dotčení posoudil komplexně, dospěl by k závěru, že stěžovatelka může být přímo dotčena na svých právech), je proto zcela mylná.

[27] Dále stěžovatelka pouze obecně namítá, že krajský soud shrnul východiska judikatury Nejvyššího správního soudu v bodě 55 napadeného rozsudku nepřesně, nijak konkrétně však neuvádí, co přesně krajský soud nevyložil správně. Kasační soud se tudíž plně ztotožňuje s výkladem krajského soudu a odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, v němž krajský soud provedl precizní analýzu judikatury. Z ní totiž jasně vyplývá, že potenciální dotčení vztahů s obchodními partnery (či zákazníky atd.) či případné regresní nároky vůči stěžovateli nepředstavují přímé dotčení na jejích právech v důsledku rozhodnutí, jímž je jinému subjektu uložena povinnost uhradit poplatek za uložení odpadu. Nejvyšší správní soud sdílí také názor krajského soudu, že administrativní zátěž stěžovatelky vyplývá přímo ze zákona a souvisí především s jejím postavením coby provozovatele skládky, nikoliv s vedením řízení o doměření poplatků původcům odpadu. Pokud zákon o odpadech předpokládá, že může dojít k platební nezádnosti původců odpadu, které povede k zahájení doměřovacího řízení, musí stěžovatelka rovněž počítat s tím, že v těchto případech bude třeba, aby správním orgánům poskytla součinnost z pozice provozovatele skládky. V tomto směru je argumentace žalovaného zcela přílehavá a námitky stěžovatelky opírající se o zásadu, že nikdo nemůže být nucen činit, co mu zákon neukládá, zde nejsou na místě. Povinnost poskytnout součinnost správním orgánům zákon třetím osobám ukládá (§ 53 odst. 1, § 54 odst. 1 a § 55 odst. 1 správního řádu), speciálně pak provozovateli skládky (§ 25 odst. 3 zákona o odpadech). Se zvýšenou administrativní zátěží v případě vedení řízení o doměření poplatků původcům tak stěžovatelka musela počítat jako s podnikatelským rizikem, které je nutně spjata s postavením provozovatele skládky. Stát se provozovatelem skládky pak byla pouze svobodná vůle stěžovatelky. Její argumentace je proto nepřipadná.

[28] Ačkoliv se Nejvyšší správní soud v nosných důvodech rozhodnutí s krajským soudem ztotožnil, nesdílí jeho názor, že stěžovatelka má při přijetí odpadu na skládku roli „kvazi-správního orgánu“. Již vůbec pak nesouhlasí se stěžovatelkou, že by měla jakékoliv „právo“, resp. veřejnoprávní pravomoc rozhodovat o vzniku a rozsahu poplatkové povinnosti původců odpadu.

[29] Je třeba zdůraznit, že poplatková povinnost vzniká původcům odpadu přímo ze zákona (§ 45 odst. 1 zákona o odpadech). Také případné osvobození od placení poplatků vyplývá ze zákona samotného (§ 45 odst. 3 téhož zákona). Povinnost uhradit poplatek tak nastupuje *ex lege*. Provozovatel skládky tyto poplatky pouze vybírá [§ 21 písm. d) zákona o odpadech]. Jinými slovy stěžovatelka si sice sama vybírá, který odpad využije na TZS, ale to, že za uložení takového odpadu nevzniká poplatková povinnost, stanoví zákon o odpadech a není právem stěžovatelky o tom autoritativně rozhodovat vůči jednotlivým původcům odpadu. Analogicky lze odkázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2022, č. j. 6 As 82/2022-25, který se zabýval otázkou, zda má vrchnostenské postavení společnost OTE, a. s. coby operátor trhu s elektřinou a plynem. Dospěl přitom k závěru, že „rozhodování“ o tzv. dodavateli poslední instance vůči koncovým uživatelům se odehrává pouze v rámci organizace trhu s energiemi a není

pokračování

výkonem veřejnoprávní pravomoci, již je nadán toliko Energetický regulační úřad. Postavení provozovatele skládky vůči původci odpadu je v tom do jisté míry obdobné.

[30] Závěr, že stěžovatelka při výběru poplatků nemá vrchnostenské postavení, vyplývá také z ustanovení § 71 zákona o odpadech, které obsahuje výčet správních orgánů vystupujících jako orgány veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství. V tomto výčtu se nenachází provozovatel skládky, a nemá proto postavení orgánu veřejné moci, resp. správního orgánu. Nikdo nemůže vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech třetí osoby, pokud to výslovně neplyne ze zákona. Jde tak pouze o soukromoprávní jednání stěžovatelky, byť vyvolává v některých případech určité důsledky i ve vztahu k poplatkové povinnosti původce odpadu. Autoritativně však o této povinnosti rozhoduje právě až krajský úřad v řízení o doměření poplatku.

[31] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že stěžovatelka má právo organizovat vnitřní uspořádání skládky dle vlastního uvážení na základě ekonomických kritérií (samozřejmě za předpokladu, že dodrží podmínky, které zákon a prováděcí předpisy stanoví pro nakládání s odpady), a tedy i použít na TZS odpad, který k tomu sama určí. Nicméně i kdyby správní orgán v řízení o doměření poplatku původci odpadu nějakým způsobem hodnotil, zda k použití tohoto odpadu na TZS došlo v souladu se zákonem, nic to nemění na skutečnosti, že důsledkem řízení může být pouze uložení povinnosti zaplatit poplatek třetí osobě (původci odpadu), nikoliv stěžovateli. Výsledek řízení se stěžovatelky nijak nedotkne. Přirozeně platí, že pokud se rozhodování správních orgánů v této věci nedotýká subjektivních práv stěžovatelky, nemůže jí být konečným rozhodnutím uložena ani jakákoliv povinnost, například že by byla povinna doměřené poplatky sama zpětně vybrat. Jde pak totiž již výlučně o vztah mezi správním orgánem a původcem odpadu, jemuž byl poplatek doměřen.

[32] S krajským soudem je naopak třeba souhlasit, že i pokud by správní orgány dospěly k závěru, že stěžovatelka při výběru poplatků za odpad pochybila, přímé dotčení na jejích právech by představovalo jediné rozhodnutí, kterým by jí za toto jednání byla uložena sankce. V takovém případě by však byla účastníkem řízení se všemi právy a povinnostmi, a není proto třeba, aby byla také účastníkem v řízeních, v nichž se rozhoduje o poplatkové povinnosti třetích osob. V řízení o uložení sankce by pak příslušný správní orgán musel svůj závěr o porušení povinností provozovatele skládky sám postavit dostatečně najisto a vypořádat se s argumentací, kterou k tomu provozovatel skládky nabídne. Existuje tak samostatné řízení, v němž stěžovatelka může dostatečně hájit své zájmy bez ohledu na výsledek řízení o uložení povinnosti úhrady poplatku původcům odpadu.

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka coby provozovatel skládky není účastníkem řízení o doměření poplatků původcům odpadu.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému pak v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rozsah jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem v řízení nebyla uložena žádná povinnost a nejsou splněny ani podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. března 2023

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu