



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství, s.r.o.**
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) Státní fond životního prostředí České republiky
sídlem Kaplanova 1931/1, Praha 11

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 9. 2020, č. j. MZP/2020/500/1810, a ze dne 24. 8. 2021, č. j. MZP/2020/500/1666,

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se dvěma samostatnými žalobami podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí žalovaného. Žaloby byly zaevidovány pod sp. zn. 51 A 124/2020 a sp. zn. 51 A 79/2021. S ohledem na totožnost účastníků řízení a shodnost skutkového základu i řešené právní otázky spojil soud žaloby ke společnému projednání s tím, že nadále budou projednávány pod sp. zn. 51 A 124/2020.
2. Ve věci sp. zn. 51 A 124/2020 žalobkyně, která je provozovatelem skládky „Centrum komplexního nakládání s odpady Čáslav“ (dále jen „skládku“), napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2020 (dále jen „Rozhodnutí I“), jímž bylo potvrzeno usnesení Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „KÚSK“) ze dne 7. 7. 2020, č. j. 094587/2020/KUSK, kterým bylo dle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) rozhodnuto, že žalobkyně není účastnicí řízení vedeného dle § 46 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o odpadech“), v němž účastníky řízení byly Vodovody a kanalizace Havlíčkův Brod, a.s., a město Čáslav. Žalovaný uvedl, že zákon o odpadech neupravuje samostatně okruh účastníků řízení, a proto bylo třeba vyjít ze správního řádu. Ztotožnil se s KÚSK, 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. Nejde o povinnost, která by zasahovala do právní sféry provozovatele skládky nad rámec jeho pouhé administrativní úlohy. Provozovatel skládky činí v takovém případě pouze to, co by činil v případě řádného placení ze strany původce.
3. Podle žalovaného nelze postavení účastníka řízení 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]. Pro provozovatele skládky nevyplývají případné důsledky přímo z právních účinků rozhodnutí, nejde o práva ani povinnosti, které by správní orgán založil provozovateli skládky, ale pouze o důsledky nepřímé. Žalobkyní zmiňované rozhodnutí NSS 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.
4. Žalovaný pokračoval úvahou, že 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 – ověřit přijaté částky, zanést do interního evidenčního systému, předat platby na účet příjemce a plnit 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.

5. Podle žalovaného vydal KÚSK usnesení ze dne 7. 7. 2020 o tom, že žalobkyně není účastnicí řízení na základě správně zjištěného skutkového stavu, nejedná se o rozhodnutí nezákonné ani nepřezkoumatelné.
6. Ve věci původně vedené pod sp. zn. 51 A 79/2021 žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2021 (dále jen „Rozhodnutí II“), kterým bylo dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto jako nepřijatelné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí KÚSK ze dne 1. 7. 2020, č. j. 088780/2020/KUSK OŽP/VITK, jímž byl zamítnut návrh města Čáslavi a Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“) na zaplacení dlužných poplatků za ukládání odpadů na skládku fyzickou osobou podnikající Radkem Houfkem. V odůvodnění žalovaný připomněl, že KÚSK usnesením ze dne 26. 2. 2020 dle § 28 odst. 1 správního řádu zamítl žádost žalobkyně o účastenství v řízení o doměření poplatku jmenovanému, které žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2020 potvrdil (k důvodům zamítnutí žádosti blíže bod 29.). Žalovaný dodal, že s ohledem na to, že meritorní rozhodnutí o nedoměření poplatku nabylo právní moci dne 24. 7. 2020, uplynul od tohoto okamžiku více než jeden rok a přezkumné řízení tak nemůže být provedeno. Žalovaný dále neshledal ani důvod pro obnovu řízení ani pro vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu.
7. V obou spojených žalobách je tedy předmětem řízení otázka, zda mělo být žalobkyni přiznáno postavení účastníka řízení.

II. Obsah žalob

8. Žalobkyně v žalobách proti Rozhodnutím I a II obdobně namítá, že napadená rozhodnutí jsou nezákonná a nepřezkoumatelná. Je přesvědčena, že (1) žalovaný nesprávně zjistil a neúplně posoudil rozložení 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, (3) omezil možnost žalobkyně uplatnit garantovaná procesní práva a (4) žalovaný založil nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí jeho nedostatečným odůvodněním.
9. V prvním 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 v napadeném rozhodnutí uvedl, 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 KÚSK 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 KÚSK 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. Od provozovatele skládky se 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 KÚSK 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 KÚSK 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. ve věci původce Radka Houfka (sp. zn. SZ_017219/2020/KUSK, resp. ZN/MZP/2020/500/97) existuje reálné riziko nezjištění skutečného stavu věci, neboť nelze spoléhat na to, že jednotliví původci odpadů předloží úplné podklady. KÚSK v citované věci neměl dostatek podkladů právě proto, že zamítl žádost žalobkyně o účastenství (své vyjádření k uvedené věci žalobkyně přiložila k žalobě).
13. 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.
14. 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 jejich nevole využívat služeb žalobkyně. I z tohoto důvodu jsou práva a povinnosti žalobkyně 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 nejde o přestupkové řízení. Žalobkyni však vznikají přímo povinnosti z meritorních rozhodnutí KÚSK a žalovaného.
15. Rozhodnutí I 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 druhou stranu však

rozsáhlý a administrativně a evidenčně náročný proces nepovažuje za nic, co by mohlo žalobkyni tížit.

16. V druhém 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 považuje za formalistické a nereflektující povahu a komplexnost celého procesu.
17. V posledním okruhu námitek (porušení procesních práv) žalobkyně namítá, že žalovaný účelově zploštil její argumentaci. 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. 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. Toto pochybení žalovaného zakládá nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí.
18. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2013, čj. 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 potvrdil NSS 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.
19. V žalobě směřující proti Rozhodnutí II žalobkyně uvedla, že žalovaný pouze zkonstatoval, že žalobkyně neměla nikdy postavení účastníka, a současně odkázal na své předcházející rozhodnutí ze dne 31. 3. 2020, kterým potvrdil usnesení KÚSK ze dne 26. 2. 2020 o zamítnutí žádosti žalobkyně o přiznání účastenství. V odůvodnění rozhodnutí pak žalovaný pouze odkázal na § 92 odst. 1 správního řádu bez bližšího odůvodnění jeho aplikace. Nad rámec žalobních výhrad uplatněných již v žalobě proti Rozhodnutí I žalobkyně uvedla, že problematika účastenství v řízení je součástí širšího problému spočívajícího ve svém základu zejména na řádném určení toho, zda odpady předané původcem žalobkyni na skládku byly následně žalobkyní odstraňovány, anebo využívány. Podmínky správního právního posouzení této věci vymezil již dříve NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, dle kterého je správní orgán povinen provést nezbytná skutková zjištění o způsobu nakládání s odpadem v první fázi provozu skládky (např. proč a jak byl na skládku odpad přijat, jakým způsobem a za jakým užitečným účelem s odpadem bylo naloženo a jaké jiné materiály takový přijímaný odpad na skládce případně nahrazuje). Rozhodnutí I se opíralo výhradně o závěr o absolutní nemožnosti využívání odpadů v první fázi provozu skládky učiněný bez zkoumání faktického způsobu nakládání s odpady na předmětné skládce. Žalovaný se pak zjišťováním faktického způsobu nakládání s odpady uloženými původcem na skládku v rozhodnutí nezabýval vůbec. Správní orgány pouze rozporovaly způsob, jakým žalobkyně na skládce evidovala nakládání s

odpady určenými na tzv. konstrukční prvky. Žalovaný nereflektoval námitky obsažené v odvolání žalobkyně. Žádost o přiznání účastenství a další procesní návrhy pouze označil bez dalšího za nepřipustné. Z rozhodnutí KÚSK ze dne 1. 7. 2020 vyplývalo, že žalobkyně předmětné poplatky od původce vybrala a následně si údajně vybrané poplatky ponechala, což KÚSK nesprávně dovozoval z ceníku za ukládání odpadů na skládku pro rok 2017 a dále z žalobkyní předložených faktur za roky 2016 až 2018. Žalobkyně tvrdí, že od Radka Houfka nevybrala poplatky. Proto podala odvolání, a to i s ohledem na potenciální zvýšení rizika následného postupu města Čáslavi podle § 47 odst. 1 zákona o odpadech, dle kterého by žalobkyně mohla být za včasné neodvedení poplatek povinna hradit úrok z prodlení ve výši 0,5 ‰ ze zadržené částky denně. Žalobkyně tvrdí, že vedlejší účastenství ve správním řízení jí svědčí, neboť je na ní, jakým způsobem bude s odpadem původce na tělese skládky fakticky nakládáno a zároveň je žalobkyně tím, komu by mohl hrozit výše zmiňovaný postih podle § 47 odst. 1 zákona o odpadech.

20. Žalobkyně dále 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 a také aby mohla hájit obchodní rozhodnutí, zda osvobození vůči danému původci uplatnit, či nikoli (např. zejména s ohledem na druh a kvalitu původcem naváženého odpadu).

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. Rozhodující skutečností pro závěr o účasti žalobkyně nemůže být ani kvantitativní hledisko, tj. množství vedených správních řízení obdobného typu. Závěr o účasti žalobkyně nemůže být odvislý od aktuální ekonomické či epidemiologické situace. 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, KÚSK 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 replice ve věci žaloby proti Rozhodnutí I setrvala žalobkyně na důvodech, pro které se domáhá jeho zrušení, a vyjádřila nesouhlas s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 8. 12. 2021, čj. 51 A 63/2020-249 (dále jen „rozsudek 51 A 63/2020“), jímž byly zamítnuty její žaloby ve skutkově i právně shodných případech, jako je nyní řešená věc. V případě, že by byla ze strany KÚSK doměřena původci odpadu dodatečná povinnost uhradit předmětný poplatek, bude žalobkyně muset způsob vedení evidence původců odpadů pro potřeby sledování plnění povinnosti patřičně upravit, což s sebou ponese zvýšené náklady na její materiální a lidské vybavení. V případě uložení povinnosti původci odpadu uhradit předmětný poplatek vznikne žalobkyni povinnost dodatečně vést novou evidenci a (nad rámec svých dosavadních povinností) sledovat platební morálku původce odpadu. Žalobkyně pravidelně zpracovává rozpočty a predikce dalšího vývoje své obchodní činnosti. Na tyto jednotlivé činnosti si pak obstarává finanční a další zdroje, aby mohla provozovat obchodní činnost a dosahovat tak co nejefektivnějším způsobem generování zisku. Pokud by měla pouze pasivně vyčkávat, až bude ze strany KÚSK vyrozuměna o dodatečné povinnosti, spočívající ve výběru dodatečně doměřených poplatků, postihovalo by toto vyčkávání nedůvodným způsobem její schopnost efektivně plánovat alokaci finančních zdrojů pro provádění její obchodní činnosti. Další povinnost by zcela jistě žalobkyni vznikla v situaci, kdy by skutečně došlo k uložení povinnosti uhradit doměřený poplatek, a původce odpadu by jej ve stanovené lhůtě neodvedl. V takovém případě by žalobkyni vznikla povinnost informovat o této skutečnosti KÚSK, který by následně s původcem odpadu zahájil řízení o uložení sankce za toto jeho jednání. Ačkoli žalovaný sice připouští, že v řízení dochází nanejvýše k nepřímému zasažení práv žalobkyně, nerozvádí blíže, co tímto nepřímým dotčením práv zamýšlel. Bez bližší specifikace rozdílu přímého a nepřímého zasažení práv žalobkyně v nadepsaném řízení tak není možné tento argument žalovaného považovat za relevantní. Odpověď na to, co je v oblasti doměřování poplatků za ukládání odpadů na skládku přímým dotčením práv provozovatele skládky a co již nikoli, neposkytuje ani rozsudek zdejšího soudu 51 A 63/2020. Sama činnost provozovatele skládky při nakládání s odpady na skládkách je komplexní a složitou problematikou, kdy každá skládka má své vlastní, specifické potřeby. Dle žalobkyně je KÚSK sice teoreticky seznámen s fungováním nakládání s odpady, avšak dosud nezjistil, a bez přiznání účastenství žalobkyni ani nikdy nezjistí, skutkový stav ve věci řádně a úplně. Pouze žalobkyně totiž může po nahlédnutí do správního spisu uvést všechny relevantní informace k nadepsanému řízení.
23. Argumentačně shodě reagovala žalobkyně i v replice na vyjádření žalovaného ve věci žaloby proti Rozhodnutí II, jež byla soudu doručena dne 6. 5. 2022.
24. Osoba zúčastněná na řízení 1) své vlastní stanovisko nezaujala, ztotožnila se ale s vyjádřením žalovaného. Osoba zúčastněná na řízení 2) soudu žádné stanovisko neposkytla.

IV. Jednání před soudem

25. Při jednání dne 11. 5. 2023 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a zopakovali dosavadní argumentaci.
26. Soud ve vztahu k napadenému Rozhodnutí II doplnil dokazování rozhodnutím KÚSK ze dne 26. 2. 2020, č. j. 032674/2020/KUSK, a rozhodnutím žalovaného dne 31. 3. 2020, č. j. MZP/2020/500/608.

27. Z obsahu rozhodnutí KÚSK ze dne 26. 2. 2020, č. j. 032674/2020/KUSK vyplývá, že KÚSK nepřiznal žalobkyni postavení účastníka řízení ve věci týkající se doměření poplatku Radku Houfkovi coby původci odpadu za jeho ukládání. KÚSK vyšel z úvahy, že žalobkyně není poplatníkem ani příjemcem vyměřovaného poplatku, tudíž nemůže být nijak dotčena na svých právech či povinnostech. Žalobkyně sice má povinnost od původců odpadu vybrat poplatek za jeho ukládání a převést jej obci, přičemž v případě nesplnění této povinnosti se může vystavovat odpovědnosti za přestupek, nicméně samotná povinnost vybrat poplatek nemá vliv na to, zda je původce odpadu povinen k jeho úhradě. Ani povinnosti žalobkyně ve vztahu k jejím obchodním partnerům není odvislá od povinnosti původců odpadů hradit předmětné poplatky. Zmiňovaná poplatková povinnost původců odpadu rovněž nijak nesouvisí s právem žalobkyně na příjem odpadu vyprodukovaného těmito původci. S ohledem na uvedené KÚSK dovodil, že žalobkyně nemá v řízení o vyměření poplatku původci odpadu postavení účastníka řízení.
28. Proti těmto závěrům KÚSK brojila žalobkyně odvoláním, které však žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2020 zamítl, a to v zásadě na základě shodné argumentace jako v Rozhodnutí I. Obě rozhodnutí jsou pravomocná a nebyla napadena správní žalobou.

V. Posouzení žaloby soudem

29. 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.).
30. V obou žalobách je předmětem řízení otázka, zda mělo být žalobkyni přiznáno postavení účastníka řízení v jednotlivých řízeních o doměření poplatku vedených s původci odpadů podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech.
31. Soud nejprve konstatuje, že správní soudy ustáleně judikují, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřijatelnost podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, nýbrž posuzuje pouze jeho přípustnost. V případě žaloby proti Rozhodnutí II (o zamítnutí odvolání žalobkyně pro nepřijatelnost) je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda skutečně šlo o nepřijatelné odvolání (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81, ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 93, či ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011 - 194).
32. V případě žaloby proti Rozhodnutí II tak soud může posuzovat pouze to, zda žalovaný správně podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl odvolání žalobkyně proti meritornímu rozhodnutí o zamítnutí návrhu města Čáslav a SFŽP na doměření poplatku Radku Houfkovi. Jinými slovy řečeno, soud může posuzovat pouze to, zda odvolání žalobkyně bylo nepřijatelné proto, že bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou. Aby mohl soud tuto úvahu učinit, musí ovšem nejprve posoudit, zda žalobkyně vůbec mohla být v postavení účastníka řízení.
33. Soud konstatuje, že zcela identickou právní otázku řešil již ve svém rozsudku 51 A 63/2020, jímž byly obdobné žaloby žalobkyně zamítnuty a v němž soud mj. uvedl: „*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*

priznáno postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 zákona o odpadech. Žalobkyni nelze přisvědčit, že by v tomto řízení došlo k nabrzení jejího oprávnění rozhodnout o tom, který odpad použije jako TZS (poznámka soudu: technické zabezpečení skládky). 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. 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.“

34. Právní závěry přijaté zdejším soudem (viz předchozí bod) potvrdil NSS ve svém nedávném rozsudku ze dne 9. 3. 2023, č. j. 1 As 11/2022-94 (dále jen „rozsudek NSS 1 As 11/2022“), v němž na základě posouzení okolností daného případu uvedl, že „stěžovatelka (poznámka soudu: v řízení před zdejším soudem v postavení žalobkyně) není vedlejším účastníkem řízení o doměření poplatku původcům odpadu, neboť výsledným rozhodnutím nemůže být přímo dotčena na svých právech.“ a pokračoval, že „[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 jejich právech nezabýval komplexně, ale nijak konkrétně nezpochybňuje jeho argumentaci, podle které uváděná dotčení na jejich 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.“
35. NSS pak v bodě [27] konstatoval, že „potenciální dotčení vztahů s obchodními partnery (či zákazníky atd.) či případné regresní nároky vůči stěžovateli nepředstavují přímé dotčení na jejich právech v důsledku rozhodnutí, jímž je jinému subjektu uložena povinnost uhradit poplatek za uložení odpadu“, a že „sdílí také názor krajského soudu, že administrativní zátěž stěžovatelky vyplývá přímo ze zákona a souvisí především s jejím postavením coby provozovatele skládky, nikoli s vedením řízení o doměření poplatku původcům odpadu. Pokud zákon o odpadech předpokládá, že může dojít k platební nekázni 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. 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 zákon 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 spojeno s postavením

provozovatele skládky. Stát se provozovatelem skládky pak byla pouze svobodná vůle stěžovatelky.“

36. NSS se v bodě [28] naopak neztotožnil se zdejším soudem v názoru, že stěžovatelka má při přijetí odpadu na skládku roli „kvazi-správního orgánu;“ a zcela nesouhlasil se stěžovatelkou, že by měla jakékoliv „právo“, resp. veřejnoprávní pravomoc rozhodovat o vzniku a rozsahu poplatkové povinnosti původců odpadu. NSS zdůraznil (zkráceně), že „*poplatková povinnost vzniká původcům odpadu přímo ze zákona (§ 45 odst. 1 zákona o odpadech) a že také případné osvobození od placení poplatků vyplývá přímo ze zákona (§ 45 odst. 3 zákona o odpadech). Povinnost uhradit poplatek tak nastupuje ex lege. Provozovatel skládky tyto poplatky pouze vybírá [§ 21 písm. d) zákona o odpadech]. 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.*“ a dodal (bod [30]) (rovněž zkráceně), že „*Závěr o tom, že stěžovatelka při výběru poplatku 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 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.*“
37. Soud neshledal důvod se od přijatých právních závěrů zdejšího soudu a NSS, s nimiž se plně ztotožňuje, odchýlit, neboť nedošlo ke změně právní úpravy, nenastaly zcela odlišné skutkové okolnosti a nedošlo ani k jakékoli jiné změně (např. odlišnému náhledu na řešení věci NSS).
38. Soud proto konstatuje, že žalobkyni v řízení, jehož výsledkem bylo Rozhodnutí I, nesvědčilo postavení účastníka řízení, a to z důvodů výše vyložených, na které na tomto místě zcela odkazuje.
39. Žalobu proti Rozhodnutí II soud zamítl, neboť za situace, kdy žalobkyně nemohla být ve vedeném řízení dotčena ve svých právech (zde lze rovněž odkázat na shora zmíněné judikatorní závěry), o čemž bylo již dříve pravomocně rozhodnuto, postupoval žalovaný správně, když odvolání žalobkyně zamítl jako nepřijatelné (podané osobou k tomu neoprávněnou), aniž by se blíže zabýval odvolacími námitkami žalobkyně.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. Soud neshledal žaloby proti napadeným Rozhodnutím I a II důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, proto žaloby podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
41. 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.
42. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 11. května 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.

předsedkyně senátu

