



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, IČO: 49356089
sídlem Pražská 1321/38a, Hostivař, Praha 10
zastoupena advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M.
sídlem Na Pankráci 1683/127, Nusle, Praha 4

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2021, č. j. MZP/2021/500/2607,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou 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 označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, (dále jen „krajský úřad“) ze dne 13. 9. 2021, č. j. 107198/2021/KUSK (dále jen „prvostupňové usnesení“). Prvostupňovým usnesením krajský úřad rozhodl, že žalobkyně není účastníkem řízení vedeného krajským úřadem pod sp. zn. SZ_047932/2021/KUSK (dále jen „předmětné řízení“). V předmětném řízení rozhodoval krajský úřad o návrhu města Čáslav na vydání rozhodnutí podle § 46 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o odpadech“) o uložení povinnosti původcům odpadu zaplatit městu Čáslav dlužnou část poplatku za ukládání odpadu na skládku „*Centrum komplexního nakládání s odpady Čáslav*“ provozovanou žalobkyní (dále jen „skládku žalobkyně“) za rok 2019. Účastníky předmětného řízení bylo město Čáslav jako navrhovatel a 218 původců odpadu.

2. Žalobkyně uplatňuje tři okruhy **žalobních námitek**. Žalovaný podle ní neúplně zjistil a nesprávně posoudil, jakým způsobem je žalobkyně v předmětném řízení přímo dotčena jednak na svých soukromých právech a jednak na veřejných subjektivních právech. Zatřetí svým nesprávným postupem znemožnil žalobkyni uplatňovat v předmětném řízení procesní práva. Úvodem žaloby se dále vymezuje vůči rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 51 A 63/2020-249, který napadla kasační stížností a jehož závěry považuje za nesprávné. Má za to, že mají být přehodnoceny a nelze je bez dalšího použít v projednávané věci.
3. K přímému dotčení na svých právech v soukromoprávní rovině žalobkyně uvádí, že nesouhlasí se závěry napadeného rozhodnutí a rozsudku č. j. 51 A 63/2020-249, podle nichž případné důsledky doměření poplatku jednotlivým původcům odpadu nepředstavují přímé dotčení žalobkyně na právech a povinnostech vyplývajících ze soukromoprávních vztahů s původci odpadu a dalšími subjekty, protože půjde nanejvýš o zásah nepřímý a žalobkyni se neukládají žádné nové povinnosti ani se neomezují její práva coby provozovatele skládky. Tento závěr stojí na posouzení každého z důsledků případného rozhodnutí o doměření zvlášť, nikoliv celistvě. Žalobkyně má na výsledku předmětného řízení bytostný zájem, protože doměření poplatku bude mít za následek navýšení jejích provozních a administrativních nákladů a současně snížení příjmů, a to v následující podobě: žalobkyně bude v předmětném řízení vyzývána k předkládání, vysvětlování a doplňování rozsáhlých a podrobných informací o návozech odpadů jednotlivých původců odpadu a následném nakládání s tímto odpadem, což významně vyčerpá její personální kapacity; v případě doměření poplatku bude zatížena rozsáhlou administrativou spojenou s jeho vymáháním a zpracováním; bude muset upravit smluvní režim návozu odpadů na skládku, včetně případného promítnutí do cen, což ji personálně vyčerpá a nepříjemně ovlivní její hospodaření; nelze vyloučit, že se bude muset bránit regresním nárokům původců odpadu; doměření může původce odpadu odradit od ukládání odpadu na jejích skládkách, což se projeví v jejím hospodaření. V souhrnu uvedené představuje přímý zásah do práv a povinností žalobkyně. Podmínku aspoň potenciálního dotčení na právech a povinnostech jistě splňuje. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013-28, lze přinejmenším v určitých případech považovat za přímé dotčení práv ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu i dotčení soukromého subjektivního práva, což nepřesně potvrzuje i rozsudek č. j. 51 A 63/2020-249. Žalobkyně přitom proti uvedeným důsledkům nemá žádné soukromoprávní prostředky obrany.
4. K přímému dotčení na veřejných subjektivních právech žalobkyně uvádí, že je jako provozovatel skládky podle § 45 zákona o odpadech oprávněna rozhodovat o tom, zda

odpad konkrétního původce odpadu bude podléhat poplatkové povinnosti, a to s ohledem na druh a kvalitu odpadu, provozní potřeby skládky a zákonná, podzákonná a integrovaným povolením a provozním řádem skládky stanovená omezení ve způsobech nakládání s odpady. Žalobkyně tedy není pouhým administrátorem poplatku za ukládání odpadů na skládku, ale je fakticky oprávněna rozhodovat o existenci a rozsahu veřejnoprávní povinnosti konkrétního původce odpadu. Vůči původcům odpadu tedy vystupuje v „kvazivrchnostenském“ postavení. Předmětné řízení tak zasahuje do jejího práva jakožto provozovatele skládky autoritativně rozhodovat o vzniku a rozsahu poplatkové povinnosti původců odpadu, neboť krajský úřad v něm samostatně vyhodnocuje, zda poplatková povinnost vznikla. Žalobkyni musí být umožněno se řízení účastnit a reagovat na vyjádření původců odpadu, jimž poplatkovou povinnost předepsala. Žalovaný se k těmto okolnostem dostatečně nevyjádřil, čímž napadené rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností.

5. Žalobkyně konečně namítá, že byla zkrácena na svých procesních právech, neboť nemůže brojit proti nezákonnému postupu krajského úřadu nebo žalovaného v předmětném řízení. Ochrana procesních práv účastníků je přitom významnou zásadou správního procesu, přičemž platí princip „v pochybnostech ve prospěch“. Žalobkyni účastenství v předmětném řízení svědčí, protože případné uložení povinnosti poplatek uhradit povede k uložení konkrétních administrativních a evidenčních povinností žalobkyni, a to v rozsahu výrazně překračujícím běžnou správu poplatků. Žalobkyně se rovněž nemůže účinně podílet na zjišťování skutkového stavu o povaze a způsobu nakládání s odpady na její skládce.
6. Žalovaný ve **vyjádření k žalobě** navrhuje její zamítnutí. Odkazuje na rozsudek č. j. 51 A 63/2020-249 a na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobkyni v předmětném řízení nevznikají žádné dodatečné povinnosti a jeho výsledkem je dotčena jen nepřímě. Množství správních řízení není rozhodující, účastenství je třeba posuzovat podle povahy řízení. Rovněž případné regresní nároky původců odpadu představují dotčení nepřímé a nezakládají účastenství žalobkyně. K tomu odkazuje na judikaturu v oblasti správního trestání. Argumentace potenciálním dotčením je mimoběžná, žalobkyně by musela být dotčena přímo. Žalovaný se s odvoláním vypořádal. Není-li žalobkyně účastníkem řízení, nemůže být zkrácena na právech, která by účastníku řízení náležela. Pokud jde o zjišťování skutkového stavu, to je povinností správního orgánu, který má odpovídající kompetence i ve vztahu k osobám, které účastníky řízení nejsou. Náležité zjištění skutkového stavu není podmíněno účastí žalobkyně v řízení. Krajský úřad ostatně žalobkyni v obdobných řízeních vyzývá ke sdělení rozhodných skutečností a doložení listin.
7. V **replíce** žalobkyně zdůrazňuje, že dotčení na právech dovozuje na základě souhrnu všech jednotlivých způsobů dotčení. Žalovaný se ve vyjádření vyhnul námitce nepřezkoumatelnosti ve vztahu k zásahu do jejího práva autoritativně stanovovat poplatkovou povinnost původců odpadu. V předmětném řízení ukládá krajský úřad původcům odpadu povinnost uhradit poplatek, který byli povinni uhradit, ale neučinili tak. Zda původci odpadu skutečně byli povinni poplatek uhradit, je předběžnou otázkou, jejíž řešení nelze v předmětném řízení presumovat nebo řešit bez zapojení provozovatele skládky jako „kvazivrchnostenského“ subjektu. Provozovatel skládky může jako jediný představit a vyhodnotit kritéria, na základě kterých lze posuzovat vznik poplatkové povinnosti konkrétního původce odpadu. V opačném případě hrozí, že krajský úřad začne sám svévolně a autoritativně rozhodovat o existenci poplatkové povinnosti původců odpadu, k čemuž není zákonem zmocněn. Takový postup je rozporný s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Potencialita zásahu do práv žalobkyně není mimoběžnou úvahou, protože není podstatné, zda

výsledným správním rozhodnutím skutečně bude na svých právech a povinnostech přímo dotčena, či nikoliv. Nebude-li žalobkyně účastníkem předmětného řízení, je zjištění úplného skutkového stavu ohroženo, protože jediný, kdo je schopen posoudit, zda je skutkový stav zjištěn v nezbytné úplnosti, je provozovatel skládky. Řešením není součinnost žalobkyně, protože správní orgány nevědí, jaké všechny podklady jsou pro řádné posouzení vzniku poplatkové povinnosti původce odpadu zapotřebí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Žalobkyně podáním ze dne 24. 8. 2021 požádala o vstup do předmětného řízení jako účastník podle § 27 odst. 2 správního řádu. Uvedla, že původci odpadu, s nimiž je řízení vedeno, jsou jejími smluvními partnery a udržuje s nimi dobré obchodní vztahy. Řízení pro ni obnáší zvýšené administrativní náklady a personální vytížení. Jelikož se výsledek předmětného řízení může negativně projevit v jejím hospodaření, je jeho účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu. K tomu odkázala na rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2015, č. j. 5 As 87/2015-22, podle něhož je účastníkem řízení o schválení změny kanalizačního řádu odběratel. Nepřímé dotčení žalobkyně dlouhodobě uznává také žalovaný. S odkazem na další obdobná řízení za roky 2016 až 2018 poukazuje na to, že nepřiznání postavení účastníka žalobkyni vedlo k neefektivitě řízení a riziku nezjištění skutečného stavu. Rozhodnutím v předmětném řízení může být také narušena její praxe, kterou krajský úřad kontroluje, a proto by se měl v předmětném řízení vypořádat s jejími vyjádřeními. Rozhodnutím v předmětném řízení může být dále zpochybněna správnost jejího postupu, a je proto nutné, aby se řízení účastnila a napomohla zjištění skutkového stavu.
9. Krajský úřad rozhodl **prvostupňovým usnesením** tak, jak je uvedeno v bodě 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění uvedl, že v předmětném řízení jde o povinnost původců odpadu platit poplatek za ukládání odpadu na skládku a právo obce obdržet základní složku poplatku. O jiných právech a povinnostech se nejedná. Žalobkyně nemá ani povinnost poplatek platit, ani není jeho příjemcem, a proto postavení účastníka řízení nemá. Na tom nic nemění skutečnost, že krajský úřad žalobkyni žádá o sdělení informací. V případě doměření nebude poplatek vybírán prostřednictvím žalobkyně. Negativní ekonomické následky souvisejí s hmotnými zájmy žalobkyně, nikoliv s jejími právy a povinnostmi podle právního předpisu. Případný negativní vliv na soukromoprávní vztahy nezakládá účastenství. Rozsudek NSS ve věci kanalizačního řádu není v této věci přílehlavý. Kanalizační řád je totiž závazný pro všechny odběratele a odvíjí se od něj cena stočného, čímž jsou odběratelé přímo dotčeni. Žalobkyně byla v předmětném řízení vyzvána ke sdělení informací, může se tedy vyjádřit a krajský úřad se jejím vyjádřením bude zabývat bez ohledu na to, zda je účastníkem. V předmětném řízení není posuzováno jednání provozovatele skládky. Rozhodnutí v něm nebude mít přímý dopad na praxi žalobkyně, i když může být nucena změnit ceny. Ke změně praxe ji ostatně nevedla ani pokuta uložená za nesprávně vedenou evidenci. Krajský úřad nezpochybňuje vedlejší dopady rozhodnutí v předmětném řízení na žalobkyni, podmínky účasti tím ale nesplňuje.
10. Proti prvostupňovému usnesení podala žalobkyně **odvolání**. Namítla, že krajský úřad nezohlednil § 46 odst. 2 zákona o odpadech. Žalobkyně je v postavení „kvazivrchnostenského“ orgánu, což konstatoval i žalovaný. Obdobně jako v žalobě uvedla, že její úlohou není pouze administrace výběru poplatku, nýbrž je fakticky oprávněna autoritativně rozhodovat o existenci a rozsahu veřejnoprávní povinnosti konkrétních původců odpadu. Do tohoto jejího práva krajský úřad v předmětném řízení zasahuje. S ohledem na toto specifické postavení by měla být účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Rozhodnutím v předmětném řízení mohou být žalobkyni uloženy nové povinnosti, protože poplatek je nutné uhradit k rukám provozovatele skládky. Doměřením poplatku by jí tak vznikla nová konkrétní povinnost ve vztahu k původcům odpadu i příjemci poplatku, kterou do této doby zatížena nebyla. S tím bude spojena administrativní zátěž. Obdobně jako v žalobě namítla také zásah do svých soukromoprávních vztahů s původci odpadu ve formě změn smluvních vztahů, snížené ochoty využívat její služby a s tím spojeného negativního dopadu na hospodaření. Je proto přesvědčena, že rozhodnutím v předmětném řízení může být přímo dotčena.

11. O odvolání rozhodl žalovaný **napadeným rozhodnutím** tak, jak je uvedeno v bodě 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění uvedl, že v řízení podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech není provozovatel skládky účastníkem řízení, neboť rozhodnutím v něm nejsou přímo dotčena jeho práva a povinnosti. Na tom nic nemění jeho „kvazi-vrchnostenské“ postavení vůči původcům odpadu. V předmětném řízení může vzniknout původcům odpadu povinnost doplatit dlužnou částku za uložení odpadů na skládku a příjemci poplatku právo (povinnost) tento poplatek inkasovat. Žalobkyně zde vystupuje jen jako prostředník při výběru poplatku, což je úloha, kterou beztak zastává. Její náklady se proto oproti běžnému stavu nezvyšují. V případě doměření poplatku bude žalobkyně dělat jen to, co by dělala při řádném placení poplatků – poplatek zpětně vybere a přerozdělí. Postavení účastníka nelze dovodit ani na základě soukromoprávních vztahů mezi žalobkyní a původci odpadů a případných regresních nároků. Tyto případné důsledky nejsou právním účinkem rozhodnutí o doměření, jde proto pouze o nepřímé dotčení. Rozsudek NSS, na který žalobkyně odkazuje, je nepřiléhavý, protože v tamní věci orgán veřejné moci vydal rozhodnutí, které závazně stanovovalo parametry přímo ovlivňující cenu stočného pro odběratele. Úloha provozovatele skládky je nicméně taková, že rozhodnutím v předmětném řízení nemůže být jakkoliv přímo dotčen. Případná dodatečně uložená povinnost uhradit dlužný poplatek je adresována výlučně původcům odpadů. Žalobkyně bude pouze muset až v důsledku dodatečné úhrady poplatku učinit určité úkony administrativně-technické povahy. To ale nelze hodnotit jako zásah do její právní sféry. Ani případný regresní nárok ze strany původců odpadu nezakládá přímé dotčení žalobkyně, jak plyne z rozsudku NSS ze dne 20. 8. 2014, č. j. 4 Ads 94/2013-93.

Posouzení žaloby soudem

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 51 odst. 1 s. ř. s. (žalobkyně s tím souhlasila a žalovaný se na výzvu soudu nevyjádřil, a proto se má za to, že s rozhodnutím bez jednání souhlasí).
13. Žaloba není důvodná.
14. V projednávané věci je sporné, zda mělo být žalobkyni přiznáno postavení účastníka řízení vedeného s původci odpadů podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech. Skutkově i právně obdobnou věcí s týmiž účastníky se soud již zabýval v rozsudku č. j. 51 A 63/2020-249, proti němuž podala žalobkyně kasační stížnost, kterou NSS rozsudkem ze dne 9. 3. 2023,

č. j. 1 As 11/2022-94, zamítl. Žalobkyně se sice proti závěrům rozsudku č. j. 51 A 63/2020-249 vymezuje s tím, že musejí být přehodnoceny a nelze je bez dalšího použít v projednávané věci, přičemž tvrdí, že judikaturu NSS k podmínkám vedlejšího účastnictví na základě přímého dotčení soukromých práv tento rozsudek interpretuje nepřesně. Na žádném místě žaloby však odůvodnění citovaného rozsudku konkrétně nezpochybnuje ani nevysvětluje, jak se podle jejího názoru projednávaná věc liší od věci citovaným rozsudkem rozhodnutých, nebo v čem spočívá tvrzená nepřesnost ve výkladu judikatury NSS. Naopak, žalobkyně v zásadě opakuje tutéž argumentaci, jakou uplatnila již ve věcech rozhodnutých rozsudkem č. j. 51 A 63/2020-249 a v kasační stížnosti proti němu. Za těchto okolností soud neshledal důvod se od závěrů uvedených rozsudků v projednávané věci odchýlit.

15. Podle § 45 odst. 1 zákona o odpadech je původce povinen za ukládání odpadů na skládky platit poplatek.
16. Podle § 45 odst. 3 zákona o odpadech se poplatky 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.
17. Podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech vybírá poplatek od původce provozovatel skládky při uložení odpadů na skládku. Provozovatel skládky potvrdí původci vybrání poplatku. Provozovatel skládky odvádí vybrané poplatky příjemci poplatku vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce a současně ho informuje o dlužných poplatcích. Pokud původce nezaplatil poplatek ve stanovené výši, uloží mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím na návrh příjemce poplatku.
18. Zákon o odpadech neobsahoval samostatnou úpravu, kterou by byli vymezeni účastníci řízení, proto bylo třeba v souladu s jeho § 82 subsidiárně použít správní řád.
19. Žalobkyně se domáhá postavení účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
20. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že tzv. vedlejšími (tj. nikoliv hlavními/esenciálními) účastníky jsou osoby, kterým rozhodnutí správního orgánu nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti ani neprohlašuje, že právo nebo povinnost mají či nemají, ale které mohou být tímto rozhodnutím *přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech*. Pro posouzení účastnictví podle § 27 odst. 2 správního řádu není rozhodný pouze výrok rozhodnutí. Ten 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 (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33).

21. Rozhodným dělicím kritériem, zda určitá osoba je tzv. vedlejším účastníkem, či nikoliv, je tak otázka *přímého* dotčení. Bude-li dotčení pouze nepřímé (zprostředkované) zůstane tato osoba ve vztahu k danému řízení pouze třetí osobou, a nikoliv vedlejším účastníkem řízení. K otázce přímého dotčení odborná literatura (srov. 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 nezahájení stavby do dvou let od nabytí právní moci stavebního povolení). 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).
22. NSS již v rozsudku ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS, konstatoval, že „[k] tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, stačí 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 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), lze jej nadále použít i pro účastníky řízení podle § 27 správního řádu, jak potvrzuje judikatura NSS (srov. např. rozsudek č. j. 1 Ads 462/2018-33)]. Posouzení otázky, zda určitá osoba je či není vedlejším účastníkem řízení, se tedy odvíjí od jejího hmotněprávního poměru k věci.
23. Žalobkyně v projednávané věci namítá, že předmětné řízení se dotýká jejích práv jak v rovině soukromoprávní, tak v rovině veřejnoprávní.
24. Má za to, že je dotčena na právech **v rovině soukromoprávní**, neboť předmětné řízení a rozhodnutí v něm pro ni má či může mít řadu následků, které mohou vést ke zvýšení provozních a administrativních nákladů a snížení příjmů. Výslovně uvádí, že ji zatěžuje součinnost se správními orgány v předmětném řízení, zatíží ji administrativa spojená s případným výběrem doměřených poplatků, nutnost upravit smlouvy s původci odpadu, jejich případné regresní nároky a navíc může doměření poplatku původce odpadu odradit od využívání jejích služeb. Zdůrazňuje, že právě kumulativní efekt všech těchto dílčích dopadů zakládá přímé dotčení na jejích právech.

25. Zdejší soud se v rozsudku č. j. 51 A 63/2020-249 podrobně zabýval podmínkami tzv. vedlejšího účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Mimo jiné dospěl k závěru, 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 energetického zařízení. V posledně uvedeném případě soud ovšem zdůraznil i veřejnoprávní dopady.*“ (podrobně srov. body 46 až 55 citovaného rozsudku). S tímto závěrem se ztotožnil také NSS v rozsudku č. j. 1 As 11/2022-94. Tvzení v obecné námitce žalobkyně, že citovaný závěr je „*nepřesný*“ (ač na něj sama odkazuje), soudu neposkytuje žádný důvod tyto dřívější závěry přehodnotit.
26. S ohledem na to, že soukromoprávní dopady, které žalobkyně v projednávané věci tvrdí, jsou v podstatě totožné s těmi, které namítala již dříve ve věcech rozhodnutých rozsudkem č. j. 51 A 63/2020-249, soud rovněž v projednávané věci dospěl k závěru, že se jedná o dopady *nepřímé* (zprostředkované). Tyto dopady nemohou založit vedlejší účastenství žalobkyně, protože jeho podmínkou je (aspoň potenciální) dotčení *přímé*. Žalobkyní uváděné dílčí dopady do jejích obchodních vztahů jsou obdobné těm, kterých se neúspěšně dovolávali žalobci v rozsudcích NSS ze dne 20. 8. 2014, č. j. 4 Ads 94/2013-93, nebo ze dne 10. 12. 2015, č. j. 1 As 158/2015-33. Žalobkyně se tento závěr snaží zvrátit námitkou, že je třeba všechny tyto dopady vnímat komplexně a ve svém souhrnu, a nikoliv jednotlivě, jak to podle ní učinil zdejší soud v rozsudku č. j. 51 A 63/2020-249. Totožnou námitku NSS nicméně v rozsudku č. j. 1 As 11/2022-94 odmítl: „*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 [tj. žalobkyně v nyní projednávané věci – pozn. zdejšího soudu] (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.*“ (důraz přidán zdejším soudem). Zdejší soud nevidí důvod se od tohoto závěru odchýlit.
27. Také ohledně administrativního zatížení v důsledku poskytování součinnosti správním orgánům při zjišťování skutkového stavu již žalobkyně dostala odpověď. Soud proto shodně s citovanými rozsudky uvádí, že tato administrativní zátěž žalobkyni plyne přímo ze zákona v souvislosti s jejím postavením coby provozovatele skládky. Povinnost poskytnout součinnost správním orgánům ukládá třetím osobám nejen správní řád (§ 53 odst. 1, § 54 odst. 1 a § 55 odst. 1), ale speciálně provozovateli skládky přímo § 25 odst. 3 zákona o odpadech. Jak výstižně doplnil NSS, „*[s]e zvýšenou administrativní zátěží v případě vedení řízení o doměření poplatků původcům tak stěžovatelka [tj. žalobkyně v nyní v projednávané věci – pozn. zdejšího soudu] musela počítat jako s podnikatelským rizikem, které je nutně spojeno s postavením provozovatele skládky. Stát se provozovatelem skládky pak byla pouze svobodná vůle stěžovatelky.*“ (rozsudek č. j. 1 As 11/2022-94). Nejedná se proto o dotčení na právech či povinnostech způsobené předmětným řízením nebo jeho výsledkem.

28. S ohledem na uvedené tedy soud nemohl žalobkyni přisvědčit, že by byla předmětným řízením *přímo* dotčena na svých právech a povinnostech v soukromoprávní rovině. Námitka je proto nedůvodná.
29. Žalobkyně dále namítá, že je předmětným řízením *přímo* dotčena na svých **veřejných subjektivních právech**. Je totiž toho názoru, že jako provozovatel skládky má postavení „kvazi-vrchnostenského“ orgánu, neboť je oprávněna autoritativně rozhodovat o existenci a rozsahu poplatkové povinnosti původců odpadu. Není proto možné, aby bylo v předmětném řízení o poplatkové povinnosti rozhodováno bez účasti žalobkyně, která je jako jediná schopna posoudit podmínky vzniku poplatkové povinnosti a to, zda je skutkový stav zjištěn úplně na základě všech potřebných podkladů. Zároveň podle ní hrozí, že krajský úřad začne o poplatkové povinnosti původců odpadu rozhodovat sám. K tomu ale nemá pravomoc, a proto by jednal v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Žalovaný se podle ní k této otázce dostatečně nevyjádřil, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
30. Ani této argumentaci žalobkyně nemohl soud přisvědčit. Předně je totiž třeba říci, že argumentace „kvazi-vrchnostenským“ postavením žalobkyně závěr o tzv. vedlejším účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu popírá. Z ustálené judikatury správních soudů totiž plyne, že správní úřady či jiní vykonavatelé vrchnostenské veřejné správy nemohou být *přímo* dotčeni na svých právech a povinnostech z titulu tohoto svého postavení (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 As 77/2013-25, nebo ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014-46, č. 3453/2016 Sb. NSS). Nicméně z rozsudku NSS č. j. 1 As 11/2022-94 navíc jednoznačně plyne, že žalobkyně v žádném postavení „kvazi-vrchnostenského“ orgánu není a nemá žádné „veřejně subjektivní právo“ ani veřejnoprávní pravomoc rozhodovat o vzniku a rozsahu poplatkové povinnosti původců odpadu. NSS vysvětlil, 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.*“ (důraz přidán zdejší soudem). Původce odpadu není ostatně uveden ani ve výčtu správních orgánů vystupujících jako orgány veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství obsaženém v § 71 zákona o odpadech. NSS shrnul, že činnost žalobkyně spočívá pouze v soukromoprávním jednání, které v některých případech vyvolává důsledky ve vztahu k poplatkové povinnosti původce odpadu. Autoritativně však o této povinnosti rozhoduje právě až krajský úřad v řízení o doměření poplatku. Žalobkyně tedy není předmětným řízením dotčena ani na žádném veřejném subjektivním právu. Veřejné subjektivní „právo“, které si v žalobě osobuje, jí totiž nenáleží.
31. Pro úplnost zdejší soud i v projednávané věci dodává, že výše uvedenými závěry není nijak zpochybněno právo žalobkyně organizovat vnitřní uspořádání skládky podle vlastního uvážení na základě ekonomických kritérií (a při dodržení podmínek stanovených pro nakládání s odpady zákonem a prováděcími předpisy), a tedy i použít na technické zabezpečení skládky odpad, který k tomu sama určí. Nicméně i kdyby správní orgány v předmětném řízení hodnotili, zda k použití odpadu na technické zabezpečení skládky došlo v souladu se zákonem, nemění to nic na skutečnosti, že důsledkem řízení může být pouze uložení povinnosti původci odpadu poplatek zaplatit. Výsledek řízení se tak

žalobkyně nijak nedotkne. Žalobkyni nemůže být například uložena povinnost doměřené poplatky sama zpětně vybrat. Jak správně uvedl žalovaný, bude se činnost žalobkyně odvíjet od jednání původců odpadu, kteří budou poplatek případně doplácet.

32. Ačkoliv žalovaný na námitku dotčení na veřejných subjektivních právech žalobkyně coby „kvazi-vrchnostenského“ orgánu reagoval spíše stručně, nepovažuje soud napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Žalovaný správně uvedl, že postavení žalobkyně jako „kvazi-vrchnostenského“ orgánu nemůže nic změnit na závěru, že není účastníkem předmětného řízení. Doplnil, že žalobkyni v souvislosti s výsledkem předmětného řízení „vznikne“ pouze běžná administrativa spojená s výběrem poplatku – žádná povinnost zasahující do její právní sféry. Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože žalovaný na její námitku nereagoval *dostatečně*. Byť si jistě lze představit podrobnější odůvodnění, není podle ustálené judikatury NSS přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, například opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). To však není tento případ. Vzhledem k výše uvedeným závěrům je navíc zřejmé, že není na místě napadené rozhodnutí rušit proto, aby žalovaný své úvahy, které jako takové obstojí, jen doplnil. Na uvedeném závěru NSS by totiž ani podrobnější odůvodnění napadeného rozhodnutí nemohlo ničeho změnit, a žalobkyni by proto takové řešení neprospělo.
33. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně, že její účast v předmětném řízení je nezbytná pro řádné zjištění skutkového stavu. Jak zdejší soud uvedl již v rozsudku č. j. 51 A 63/2020-249, odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu nesou v předmětném řízení správní orgány (krajský úřad a žalovaný), jak 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. Správní orgán není vázán návrhy účastníků a vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§ 52 správního řádu). Možnost správních orgánů obracet se na třetí osoby se žádostí o součinnost zakotvenou ve správním řádu a specifickou povinnost provozovatele skládky zakotvenou v § 25 odst. 3 zákona o odpadech soud připomněl výše. Řádné zjištění skutkového stavu, včetně informací, jimiž disponuje pouze žalobkyně, proto není podmíněno účastí žalobkyně v řízení. Soudu je ostatně z jeho činnosti známo, že se krajský úřad na žalobkyni se žádostí o součinnost obrací a žalobkyně na jeho výzvy reaguje. Argumentace žalobkyně, kterou doplnila v replice, že správní orgány nejsou schopné bez její pomoci z pozice účastníka řízení řádně zjistit skutkový stav, protože ona jediná problematice rozumí a dokáže posoudit, zda správní orgán již má všechny potřebné podklady, není s ohledem na uvedené vůbec namístě. Soud připomíná, že § 25 odst. 3 zákona o odpadech žalobkyni ukládá poskytovat správním orgánům na jejich žádost **veškeré a pravdivé informace** týkající se nakládání s vybranými výrobky, vybranými odpady a informace týkající se provozu vybraných zařízení.

34. Soud proto uzavírá, že v posuzované věci absentuje hmotněprávní poměr žalobkyně (v podobě přímého dotčení na právech nebo povinnostech) k předmětu řízení vedeného 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 náležejí účastníkům řízení.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

35. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námitky, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
36. 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.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 je 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 17. dubna 2024

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