



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobců: a) **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, IČO: 49356089
sídlem Pražská 1321/38a

zastoupená advokátem JUD. Vilémem Podešvou, LL.M.
sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4

b) **město Čáslav**, IČO: 00236021
sídlem nám. Jana Žižky z Trocnova 1, Čáslav

zastoupené advokátem Mgr. Petrem Rudolfem,
sídlem Ringhofferova 115/4, Praha 5

proti

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

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 5. 2022, č. j. MZP/2022/500/667, ze dne 9. 12. 2022, č. j. MZP/2022/500/2907, a ze dne 2. 11. 2022, č. j. MZP/2022/500/1780,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2022, č. j. MZP/2022/500/667, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2022, č. j. MZP/2022/500/2907, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2022, č. j. MZP/2022/500/1780, se zamítá.
- IV. Žalobkyně a) nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci b) náhradu nákladů řízení ve výši 47 950 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Rudolfa, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a posouzení podmínek soudního přezkumu

1. Žalobci a) i b) [dále též „společnost AVE“ a „město Čáslav“] se samostatnými žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podanými dne 3. 6. 2022 a 8. 7. 2022, vedenými pod sp. zn. 43 Af 9/2022, resp. 54 Af 10/2022 domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2022, č. j. MZP/2022/500/667 (dále jen „**napadené rozhodnutí 2019**“). Napadeným rozhodnutím 2019 žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 30. 12. 2021, č. j. 160925/2021/KUSK (dále jen „prvostupňové rozhodnutí 2019“). Tím krajský úřad uložil společnosti AVE k návrhu města Čáslav povinnost zaplatit mu do 30 dnů od právní moci rozhodnutí dlužný poplatek podle § 46 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“) ve výši 51 547 988 Kč za ukládání odpadů na skládku Čáslav, kterou společnost AVE provozovala v roce 2019. Ve stejné lhůtě měla též společnost AVE, stejně jako v dalších níže uvedených případech, uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Oba žalobci se dalšími dvěma samostatnými žalobami podanými 9. 2. 2023, vedenými pod sp. zn. 51 Af 3/2023, resp. 43 Af 3/2023 domáhali též zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2022, č. j. MZP/2022/500/2907 (dále jen „**napadené rozhodnutí 2020**“). Napadeným rozhodnutím 2020 žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 5. 9. 2022, č. j. 110847/2022/KUSK (dále jen „prvostupňové rozhodnutí 2020“). Tím byla společnosti AVE podle výše citovaného ustanovení zákona o odpadech k návrhu města Čáslav uložena povinnost zaplatit za ukládání odpadů v období od 1. 1. 2020 do 11. 3. 2020 dlužný poplatek ve výši 11 396 719 Kč.
3. Společnost AVE se dále žalobou podanou dne 29. 12. 2022 vedenou pod sp. zn. 51 Af 19/2022 domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2022, č. j. MZP/2022/500/1780 (dále jen „**napadené rozhodnutí 2018**“). Napadeným rozhodnutím 2018 žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 083149/2022/KUSK (dále jen „prvostupňové rozhodnutí 2018“). Tím byla společnosti AVE podle výše citovaného ustanovení zákona o odpadech k návrhu města Čáslav uložena povinnost zaplatit za ukládání odpadů v období od 1. 1. 2018 do 9. 3. 2018 a od 22. 11. 2018 do 31. 12. 2018 dlužný poplatek ve výši 25 223 693 Kč. Návrh města Čáslav na doměření povinnosti zaplatit dlužný poplatek za ukládání odpadů i v období od 10. 3. 2018 do 21. 11. 2018 krajský úřad prvostupňovým rozhodnutím 2018 zamítl z důvodů prekluze.
4. Podle § 39 odst. 1 s. ř. s. soud usnesením ze dne 24. 5. 2023, č. j. 43 Af 9/2022-68, spojil věci ke společnému projednání. Jelikož postavení žalobce má přednost před postavením osoby zúčastněné na řízení, figurují nadále v řízení společnost AVE a město Čáslav jako žalobci a soud zohlednil (a níže shrnul) i jejich vyjádření učiněná případně v předchozím procesním postavení k podáním druhého z nich. Jelikož se nejstarší žaloba týká období roku 2019, uvádí soud předně podstatné skutečnosti a argumentaci týkající se napadeného rozhodnutí 2019 a u ostatních dvou rozhodnutí pak uvádí relevantní odlišnosti.
5. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahují všechny formální náležitosti na ně kladené, přičemž shledal, že se jedná o žaloby věcně projednatelné. V dalším kroku soud přezkoumal napadená rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu v době

vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Vady, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti, shledal u napadeného rozhodnutí 2019. Dokazování neprováděl, neboť navržené důkazy jsou součástí správního spisu, ze kterého soud ve správním soudnictví bez dalšího vychází.

Průběh dosavadních řízení a další skutečnost vyplývající ze správních spisů

Provozní řád

6. V provozním řádu skládky Čáslav z června 2015 je na str. 22 a 23 uvedeno, že odpady lze použít na technické zabezpečení skládky („TZS“), a to z důvodů:

*Překrývání uloženého odpadu proti úletům, prašnosti či zápachu
Zamezení přístupu vzduchu z důvodů zahoření odpadů
Udržení vhodného oxidačně redukčního prostředí v tělese skládky
Nepředvídatelné události (zahoření, nadměrné srážky, apod.)*

Odpady lze též používat pro výstavbu konstrukční prvků (dále jen „KP“), a to z důvodů:

*Zabezpečení stability svahů tělesa, tvorby tvaru tělesa (obvodové brázky, přítěžovací lavice apod.)
Přípravy a údržby obslužných komunikací v tělese skládky
Budování konstrukčních prvků skládky (sektory, biodegradační plochy, manipulační plochy apod.)*

Kvalita odpadů využívaných pro výstavbu KP je shodná s požadavky na kvalitu TZS. Seznam použitelných odpadů pro tyto účely je shodně v přílohách 2, 4 a 6 (u TZS je uvedena též příloha č. 8, která ale není součástí provozního řádu ani přehledu jeho příloh).

Období roku 2019

7. Město Čáslav podalo dne 15. 4. 2021 ke krajskému úřadu návrh na doměření základní složky poplatku za uložení odpadů na skládku Čáslav v roce 2019. Město Čáslav uvedlo, že významná část odpadů je namísto odstranění skládkováním využívána k terénním úpravám jako KP, což je termín účelově vytvořený společností AVE. V 1. fázi skládky však lze odpady jen odstraňovat (vyjma max. 20 % hmotnosti odpadů využitých na TZS). Společnost AVE přesto jako KP k terénním úpravám na skládce užívá i nebezpečné odpady. Jedná se o odpady přijaté pod kódem B00 a následně vykázané pod kódem BN1, popř. vzniklé na skládce pod kódem A00 a posléze vykázané pod kódem AN1.
8. Krajský úřad dne 3. 6. 2021 společnosti AVE oznámil zahájení doměřovacího řízení a vyzval ji k vyjádření. Společnost AVE v průběhu řízení mimo jiné navrhla provedení místního šetření na skládce za účelem ohledání složiště skládky k vymezení a prokázání způsobu nakládání s dotčenými odpady. Navrhla též zpracování znaleckého posudku, který měl odpovědět na otázku, zda odpady nahrazují neodpadní materiály používané pro účely uspokojení provozních potřeb skládky. Předložila odborná stanoviska ze dne 20. 12. 2021 a 22. 12. 22 zpracovaná Ing. P. H. (dále jen „odborné posouzení“), která se zabývají mj. nahraditelností neodpadních materiálů vhodnými odpady za účelem plnění specifických užitečných funkcí v tělese skládek odpadů a v obecnosti též technickými aspekty výstavby skládek (např. popisují těsnící systém dna, odvodňovací systém, odplynění, výstavbu tělesa skládky vč. komunikací a obvodových hrázek atp.). Sdělila stanovisko, že nelze vycházet jen z administrativního označení odpadu, ale je potřeba posoudit jeho skutečné použití. Je tedy nutné doplnit zjišťování skutkového stavu.

9. Dne 30. 12. 2021 krajský úřad vydal a dne **2. 1. 2022** společnosti AVE doručil **prvostupňové rozhodnutí 2019**, kterým ve věci uložení povinnosti zaplatit základní poplatek za ukládání odpadů v roce 2019 na skládku Čáslav *ve výši 125 274 331 Kč dle návrhu města Čáslav* rozhodl výrokem I tak, že se společnosti AVE ukládá povinnost zaplatit dlužný poplatek ve výši 51 547 988 Kč za 52 765,388 tun odpadů. V tomto rozhodnutí se krajský úřad předně vypořádal s rozpory v evidencích předložených městem Čáslav a společností AVE spočívajících v množství jednotlivých vykázaných odpadů. Tyto rozpory vysvětlil duplicitami či užitím odpadů na TZS. Od návrhu města Čáslav odečetl chybně uvedené návozy a v tomto rozsahu jeho nárok ponížil. Uvedl, že bylo nutné přezkoumat 1 574 návozu a porovnat návrh s průběžnou evidencí. Připomněl, že není jeho úkolem v případě návrhového řízení sestavovat bezvadný návrh, neboť je vázán návrhem města Čáslav. Návrh tedy nerozšířil, nicméně provedl kontrolní výpočet a dospěl k závěru, že po přičtení opomenutých návozu návrh města Čáslav odpovídá množství odpadů v ročním hlášení a průběžné evidenci.
10. Krajský úřad dále uvedl, že na věc nedopadá § 155 odst. 4 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „nový zákon o odpadech“), který retrospektivně zbavuje poplatkové povinnosti odpady, které byly určeny k *využití* v první fázi skládky, neboť na dané skládce dle integrovaného povolení dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) žádné odpady k *využití* v první fázi skládky určeny nebyly. Šlo totiž o zařízení k *odstraňování* odpadů. Teprve desátou změnou integrovaného povolení bylo stanoveno, že materiál na TZS může dosahovat maximálně 20 % celkové hmotnosti odpadů v daném roce a nad tento rámec může být na skládku materiál ukládán jen jako odpad, z kterého bude odváděn poplatek za ukládání odpadu. Použití odpadu k TZS je stále *odstraňováním*.
11. Použití odpadů na TZS lze zjistit z průběžné evidence, neboť dle vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška o podrobnostech“) se vykazuje pod kódem N12, naproti tomu prosté ukládání se vykazuje pod kódem D1. Za vykazování KP byla žalobkyně již postižena Českou inspekcí životního prostředí. Způsob použití KP a TZS je dle integrovaného povolení podobný, použitelné materiály jsou dle provozní řádu pro obě kategorie shodné. Avšak jejich obsah není podle zákona totožný a KP jsou dle krajského úřadu jen technologickým označením odstraňovaného odpadu. Norma ČSN 83 8030 (dále jen „norma“) vymezuje KP v kapitole 10.7 taxativně jako foliové a minerální těsnění skládky, potrubní systém pro odvod skládkového plynu a odvodnění skládky, podkladní vrstvy a obsypy odplynovacích potrubí, drenážní pera nebo drenážní vrstvu na dně skládky. KP jsou tedy zpravidla materiály neodpadní, výjimečně může jít o kvalitní recyklát. Naproti tomu TZS mohou tvořit překryvné vrstvy, dělicí hrázky, vnitroskládkové komunikace včetně podkladu, vjezdy a výjezdy do tělesa, zpevněné plochy, obchodové hrázky.
12. Množství odpadů určených provozovatelem skládky (společností AVE) na KP tvořilo téměř 89 % veškerých odpadů, další 2 % pak tvořilo TZS. Celkem tedy mělo být přes 90 % veškerých odpadů použito k zabezpečení uložení zbývajících 10 % odpadů – zejm. směsného komunálního a objemného odpadu. To není běžné.
13. Není relevantní, že by v případě nepoužití odpadů na KP musely být zakoupeny jiné materiály. Pokud jsou odpady umísťovány tak, aby byla podpořena stabilita skládky, zabránilo se úletu nebo k jinému užitečnému účelu, neznamená to, že nejsou *odstraňovány*. Krajský úřad odmítl, že by v této otázce svědčila společnosti AVE dobrá víra, protože již v

roce 2015 byla pokutována za nezákonné evidování odpadů pod kódem N1. Nelze jí ani přičítat k dobru chyby v její vlastní evidenci.

14. Závěrem krajský úřad provedl výpočet odvodů k doměření. Vzhledem k *důkazní nouzi*, pro kterou nešlo určit, jaké odpady byly použity na TZS, odečetl z (od chyb očištěného) návrhu města Čáslav odpady do limitu 20 % (běžné a nebezpečné odpady do tohoto limitu započítal ve stejném poměru jako v očištěném návrhu města Čáslav) a poplatek doměřil za zbývající „nadlimitní“ odpady.
15. Proti rozhodnutí krajského úřadu podali oba žalobci včasné odvolání, ve kterém argumentovali obdobně jako posléze v žalobách.
16. Dne 9. 5. 2022 žalovaný vydal a oběma žalobcům též doručil **napadené rozhodnutí 2019**. Žalovaný se ztotožnil se způsobem výpočtu odvodu. Uvedl, že nejde o důkazní nouzi jako takovou, nýbrž jen o nemožnost zpětně rozlišit použití konkrétních odpadů. Zvolený klíč se s nejbližší matematickou pravděpodobností blíží realitě a je nejspravedlivější. K otázce dobré víry žalovaný akcentoval roli společnosti AVE jako provozovatele skládky, který rozhoduje o použití odpadu jako TZS a vybírá případně poplatky za zpoplatněné odpady. Společnost AVE je provozovatelem více skládek a je profesionálem v oboru. Poukázal na rozsudek, dle kterého není možné evidovat ukládané odpady pod kódem nakládání N1, ačkoliv tak společnost AVE dlouhodobě činí.
17. Pokud jde o důkazní návrhy, žalovaný poukázal na to, že společnost AVE měla téměř půl roku na vyjádření, přičemž až po seznámení s podklady pro rozhodnutí přednesla důkazní návrhy k prokázání skutkového stavu na své vlastní skládce. Ztotožnil se s názorem krajského úřadu, že navržené místní šetření by beztak s ohledem na enormní množství odpadů nenaplnilo účel. Souhlasil s redukcí nároku města Čáslav, který nebyl v plném rozsahu podložen, což však nelze ztotožňovat s vadami žádosti, které by bylo nutno odstraňovat. S ohledem na formulaci žádosti ani nemohlo dojít k jejímu rozšíření nad rámec požadovaného.
18. Společnost AVE nedoložila využití žádných odpadů vykázaných pod kódem BN1 jako KP ve smyslu normy. Je tedy bezpředmětné považovat je za *využité*. Katalogová čísla posuzovaných odpadů navíc napovídají, že nejsou s to splnit požadavky na materiálové vlastnosti odpadů využitelných jako KP, které mají nahrazovat výrobky (neodpadní materiály nebo recyklát).
19. Žalovaný se ztotožnil i s nevyužitelností přechodného ustanovení nového zákona o odpadech, neboť nešlo o *využívání* odpadů dle integrovaného povolení. Společností AVE prosazovaný výklad by nepřipustně retroaktivně zasáhl do práv města Čáslav. Žalovaný korigoval striktní závěr krajského úřadu, že skládka není dle integrovaného povolení vůbec určena k využívání odpadů, na věci to však nic nemění.
20. K odvolání města Čáslav žalovaný uvedl, že vedl řízení o doměření poplatku i ostatním původcům, v jejich případě však dospěl k závěru o existenci jejich dobré víry v to, že odpady budou skutečně použity na nezpoptatněné TZS. Poplatek jim tedy nedoměřoval. Poplatek doměřoval jen společnosti AVE, u které dobrou víru neshledal. U ní pak přistoupil k doplnění nevyužitého limitu 20 %. Není tedy podle žalovaného pravda, že by ve zmíněných řízeních postupoval odlišně a započítával jako TZS jen odpady od společnosti AVE. Žalovaný uvedl, že není prostor pro jiné rozpočítávání odpadů do limitu pro TZS podle klíče, které město Čáslav navrhovalo (např. chronologicky nebo poměrně všem původcům).

V návrhovém řízení pak není prostor pro „kompenzování“ chybných částí návrhu rozšířením o odpady v návrhu neuvedeném.

Období roku 2020

21. Město Čáslav podalo dne 4. 3. 2022 obsahově obdobný návrh jako ohledně období roku 2019.
22. Krajský úřad oznámil společnosti AVE zahájení doměřovacího řízení dne 27. 6. 2022 a vyzval ji k vyjádření. Společnost AVE v průběhu řízení mimo jiné navrhla obdobně jako v řízení týkajícím se období roku 2019 provedení místního šetření, důkaz znaleckým posudkem a předložila též odborné posouzení.
23. Dne 5. 9. 2022 krajský úřad vydal **prvostupňové rozhodnutí 2020**, kterým ve věci uložení povinnosti zaplatit základní poplatek za ukládání odpadů v roce 2020 na skládku Čáslav *ve výši 17 612 058 Kč dle návrhu města Čáslav* rozhodl výrokem I tak, že se společnosti AVE ukládá povinnost zaplatit dlužný poplatek ve výši 11 396 719 Kč za 7 206,936 tun odpadů. Přílohou rozhodnutí je seznam návozu odpadů, za které krajský úřad vyměřil povinnost uhradit základní poplatek. V rozhodnutí se krajský úřad vypořádal s rozpory v evidencích předložených městem Čáslav a společnostmi AVE spočívajících v množství jednotlivých vykázaných odpadů, zejména odečetl odpady od původce ENVIREX HOLDING, a.s. Argumentačně vychází prvostupňové rozhodnutí ze stejných východisek jako prvostupňové rozhodnutí 2019.
24. Proti rozhodnutí krajského úřadu podali oba žalobci včasné odvolání, ve kterém argumentovali obdobně jako posléze v žalobách. Město Čáslav nicméně poukázalo na rozdíl oproti druhým dvěma projednávaným obdobím spočívající v tom, že společnost AVE v roce 2020 vykazovala odpad na TZS téměř v limitní 20 % hranici. Tím spíše není důvodu pro její umělé doplňování. Stejně tak nemohla být v roce 2020 na straně společnosti AVE žádná dobrá víra, neboť již v roce 2019 byla medializována řízení týkající se dané problematiky.
25. Dne 9. 12. 2022 žalovaný vydal **napadené rozhodnutí 2020**. Co do vypořádání věcných i procesních námitek jej odůvodnil obdobně jako napadené rozhodnutí 2019. K odbornému posouzení a dalším předloženým písemnostem výslovně uvedl, že se problematiky dotýkají jen v obecnosti. Z žádné části prvostupňového rozhodnutí 2020 neplyne, že by se mělo jednat o částečné rozhodnutí ve věci a nemůže tedy jít o zmatečný či neúplný výrok. Městem Čáslav zmiňované rozdíly oproti jiným obdobím jsou jen kvantitativní, na principech se však nic nemění. V daném případě se neuplatnila ani dobrá víra ani prekluze.

Období roku 2018

26. Ohledně období roku 2018 podalo město Čáslav návrh na doměření poplatku dne 29. 10. 2019. Zahájení řízení společnosti AVE krajský úřad oznámil dne 1. 11. 2019. Krajský úřad samostatným usnesením rozhodl, že město Čáslav je účastníkem řízení.
27. Dne **9. 3. 2020** vydal krajský úřad rozhodnutí, kterým společnosti AVE uložil povinnost zaplatit dlužný poplatek za ukládání ve výši 128 233 747 Kč (dále jen „**první zrušené rozhodnutí**“; společnost AVE jej obdržela téhož dne). Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím vydaným a společnosti AVE doručeným dne **13. 11. 2020** zrušil a věc vrátil krajskému úřadu k novému projednání, neboť se krajský úřad nezabýval tím, jak byl materiál použit a který materiál určený na TZS měl být započten do limitu 20 % jednotlivým původcům.

28. Krajský úřad následně až 15. 9. 2021 vyzval oba žalobce k upřesnění podkladů návrhu (předložení podkladů a vysvětlení rozporů). Aniž by obdržel jakékoliv reakce, dne 5. 11. 2021 vydal další rozhodnutí, kterým společnosti AVE uložil zaplatit dlužný poplatek ve stejné výši jako v předchozím rozhodnutí (dále jen „**druhé zrušené rozhodnutí**“; společnost AVE jej obdržela dne 22. 11. 2021). K pokynu žalovaného na str. 27-31 druhého zrušeného rozhodnutí krajský úřad uvedl, že množství odpadů uložených na skládku pod kódem BN1 ověřil z průběžné evidence. Rozlišení materiálu na TZS z hlediska původce je neproveditelné, neboť sama společnost AVE jako provozovatel nevede v tomto směru žádnou evidenci. Provozovatel neuváděl, že by svoje odpady uvedené pod kódem BN1 používal na TZS, není tedy důvodné mu podsouvat, že má tyto odpady označit jako TZS, aby z nich neodváděl poplatek. I druhé rozhodnutí krajského úřadu žalovaný zrušil rozhodnutím vydaným a společnosti AVE doručeným dne 20. 4. 2022. Uvedl, že krajský úřad svým postojem k započtení limitu nerespektoval závazný právní názor.
29. V dalším řízení pak společnost AVE navrhla provedení místního šetření, předložila odborné stanovisko a předložila procesní návrhy a argumentaci obdobně jako v ostatních řízeních.
30. Dne 29. 6. 2022 pak krajský úřad vydal a účastníkům doručil třetí rozhodnutí ve věci, tj. **prvostupňové rozhodnutí 2018**. Výrokem I společnosti AVE uložil uhrazení poplatku ve výši 25 223 693 Kč za období od 1. 1. 2018 do 9. 3. 2018 a od 22. 11. 2018 do 31. 12. 2018. Výrokem II pak zamítl návrh města Čáslav týkající se zbývajících období roku 2018 z důvodů prekluze. Závěr o prekluzi odůvodnil analogickou aplikací § 148 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. K oznámení prvního zrušeného rozhodnutí společnosti AVE došlo dne 9. 3. 2020, tj. v posledních 12 měsících tříleté lhůty ke stanovení „daně“ týkající se návozu odpadů, kterým došlo od 1. 1. 2018 do 9. 3. 2018, a tak byla tato lhůta o rok prodloužena. K oznámení druhého zrušeného rozhodnutí společnosti AVE došlo dne 22. 11. 2021, tj. v posledních 12 měsících (prodloužené) tříleté lhůty týkající se návozu odpadů, ke kterým došlo od 1. 1. 2018 do 9. 3. 2018, a dále v posledních 12 měsících (běžné) tříleté lhůty týkající se návozu odpadů, ke kterým došlo od 22. 11. 2018 do 31. 12. 2018. Ve vztahu ke zbývajícím („prostředním“) částmi roku 2018 však již lhůta uplynula. Kontrola provedená ze strany města Čáslav nemá charakter daňové kontroly, a proto na běh lhůty neměla vliv. Krajský úřad odmítl, že by druhé zrušené rozhodnutí vydal účelově jen k prodloužení prekluzivní lhůty, neboť pokud by to chtěl učinit, bylo by logické jej vydat na začátku roku 2021. Krajský úřad dále vypořádal zjištěné rozpory mezi návrhem a průběžnou evidencí a ponížil návrh o nesprávně uvedené návozy. Kalkulaci odvodu a vypořádání rozhodujících otázek krajský úřad odůvodnil obdobně jako v prvostupňovém rozhodnutí 2019. Součástí rozhodnutí je příloha obsahující seznam odpadů, u kterých neuběhla prekluzivní lhůta a z kterých byl doměřen poplatek.
31. **Napadené rozhodnutí 2018** žalovaný doručil oběma žalobcům dne 2. 11. 2022. Žalovaný rozhodnutí co do věcných i procesních námitek odůvodnil obdobně jako napadené rozhodnutí 2019. Se závěry krajského úřadu se ztotožnil a k otázce prekluze dodal, že ve prospěch využití analogie daňového řádu svědčí i legislativní vývoj. Nový zákon o odpadech totiž svěřil správu placení poplatků celnímu úřadu a výkon této působnosti se dle něj považuje za správu daní.

Řízení před soudem

Obsah žalob společnosti AVE

32. Proti napadenému rozhodnutí 2019 podala 3. 6. 2022 společnost AVE žalobu, ve které namítla, že:

- a. **Správní orgány nerozhodly o celé žádosti města Čáslav a ve věci rozhodly neúplným výrokem** v rozporu s § 67 a 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Město se totiž domáhalo většího poplatku, než který mu byl přiznán. O části tohoto nároku (za rok 2019 ve výši 73 726 343 Kč) však nebylo vůbec rozhodnuto. Z odůvodnění správních rozhodnutí jasně vyplývá, že správní orgány v této části požadavek města považovaly za nedůvodný, měly jej tedy zamítnout *výrokem*. Již prvostupňové rozhodnutí 2019 mělo být podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu zrušeno pro nepřezkoumatelnost, protože případným doměřením poplatku v odvolacím řízení by společnost AVE přišla o možnost odvolání.
- b. **Správní orgány nevymezily, ke kterým odpadům se poplatková povinnost vztahuje.** Společnosti AVE jako provozovateli skládky mělo být podle § 45 odst. 3 a § 46 odst. 2 zákona o odpadech umožněno určit, ke kterému odpadu povinnost vzniká. Vzhledem ke svévolně uplatněnému poměrovému systému výpočtu doměřeného poplatku to však nebylo možné. Není tedy zjevné, k jakému jednání (skutku) se povinnost vztahuje.
- c. **Správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav věci a neshromáždily všechny podklady svědčící ve prospěch společnosti AVE.** Pouze z administrativních záznamů nelze dovozovat, jak bylo s odpady fakticky nakládáno a zda byly odstraněny, nebo využity. Sám žalovaný přiznává, že zpětně toto již nelze rozlišit, má však za to, že nejde o důkazní nouzi. Je přitom mimoběžné, že evidenci vedl nesprávně provozovatel skládky. Odpovědnost za shromáždění podkladů nesou správní orgány.
- d. **Správní orgány neprovedly důkazy navržené společností AVE ani se nevypořádaly s jí předloženými podklady.** Pochybení krajského úřadu stran navržených důkazů žalobkyně popsala v odvolání, avšak ani žalovaný je nenapravit, důkazy neprovedl a s podklady se nevypořádal. Žalobkyně konkrétně zmínila navržené místní šetření a znalecký posudek a výsledky blíže neurčených svědků. Znalecký posudek by prokázal povahu KP jako odpadů využitých dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech.
- e. **Správní orgány nesplnily poučovací povinnost ve vztahu ke společnosti AVE ohledně doplnění potřebných tvrzení a důkazů ke zjištění skutkového stavu.** S odkazem na § 4 odst. 2-4 správního řádu společnost AVE namítla, že ji správní orgány nepoučily o tom, jaké podklady má jako původce odpadů pro posouzení jejich povahy předložit. Až do oznámení o shromáždění podkladů k rozhodnutí tedy nevěděla, jaké podklady mají správní orgány k dispozici. Poté musela v krátkých lhůtách rozsáhle doplňovat důkazní návrhy.
- f. **Správní orgány věc nesprávně právně posoudily.** Uvedla, že rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2020-88 (správně jde o rozsudek č. j. 7 As 54/2019-88, č. 4098/2021 Sb. NSS, ve věci skládky Fedrpuš u Jindřichova Hradce – pozn. sodu), nevyloučil nakládání s odpady způsobem odpovídajícím *využití* i v I. fázi provozu skládky. Správní orgány se podle citovaného rozsudku měly zabývat tím, zda odpad nahradil jiné materiály, které by jinak musely být využity, a zda prvotním účelem a důvodem pro umístění materiálu na skládku je náhrada neodpadních materiálů. To se

však nestalo, neboť správní orgány vycházely jen z administrativních podkladů. Nezodpověděly tedy otázku, jak bylo s konstrukčními prvky (evidovanými pod kódem BN1) fakticky nakládáno, zda nahrazují nějaký neodpadní materiál, zda došlo ke kvalitativním změnám ve způsobu určení těchto odpadů, zda došlo k novému hlavnímu určení – využití k užitečnému účelu namísto jiného materiálu, zda byly odpady určené na konstrukční prvky primárně na skládku umístěny za účelem náhrady neodpadních materiálů a zda by byly přijaty na skládku, pokud by neplnily daný užitečný účel.

- g. **Správní orgány nezohlednily rozdíly mezi odpady využitými na KP, tj. odpady využitými, a odpady určenými na TZS** ve smyslu § 21 odst. 6 a § 45 odst. 3 zákona o odpadech, tj. odpady *odstraněnými*. Rozhodující není definice KP podle normy ČSN, nýbrž faktická činnost ve smyslu rozsudku ve věci Fedrpuš. Materiály mohou být podobné, ale liší se v chemických a fyzikálních vlastnostech, přičemž funkční využití na KP a TZS není vzájemně zaměnitelné. Materiály na KP přivázela společnost AVE k plnění konkrétního účelu (provozní potřeby) skládky. Vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání v terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška o podrobnostech“), nezakazovala, aby byly tyto materiály využity např. na výstavbu provozních komunikací uvnitř složiště skládky, což přesahuje jí požadované zajištění nereaktivnosti mezi odpady, zabránění deformace a narušení stability skládky dle § 3 odst. 5 vyhlášky o podrobnostech. Jde o kvalitativně odlišný způsob nakládání, tedy využívání dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech.
 - h. **Žalovaný se u společnosti AVE dostatečně nezabýval existencí dobré víry, legitimního očekávání a presumpce správnosti** individuálních správních aktů, založených jednáním krajského úřadu. Ten nikdy nepřistoupil ke změně integrovaného povolení či provozního řádu skládky ani v žádných řízeních nečinil kroky k objasnění povahy KP. Ohledně jejich využití je společnost AVE konzistentní a transparentní a správní orgány její praxi nezpochybňovaly.
 - i. **Správní orgány pochybily neaplikací § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech**, tedy rozhodly o uložení povinnosti uhradit poplatek v rozporu s platnými a účinnými právními předpisy. Podle něj se za odpady *využité* na skládce v její I. fázi v souladu s integrovaným povolením neodvádí poplatek.
 - j. **Nárok města Čáslav je prekludován**. Podle analogicky užitého § 148 odst. 1 daňového řádu je možné poplatek doměřit jen do tří let od návozu odpadu na skládku. Není možné analogii protiústavně rozšiřovat včetně užití odst. 2, 3 a 5 daného ustanovení tak, že se uplatní i pravidla pro prodlužování tříleté lhůty.
33. Proti napadenému rozhodnutí 2020 podala 9. 2. 2023 společnost AVE žalobu, ve které namítla *mutatis mutandis* totéž, co proti napadenému rozhodnutí 2019, s výjimkou výše uvedeného bodu j) [prekluze]. K bodu c) [neúplně zjištěný skutkový stav] dodala, že nakládání s odpady je faktickou činností a bez ohledu na to, jak je pojmenováno a zda je předvídáno příslušnými povoleními, na jeho povaze to nic nemění. Navíc namítla:
- k. **Správní orgány překročily meze správního uvážení autoritativním zúžením nároku**. Podle § 45 odst. 2 správního řádu měly město Čáslav vyzvat k odstranění vad. Místo toho, aby krajský úřad suploval procesní aktivitu města, měl celý návrh zamítnout.

34. I proti napadenému rozhodnutí 2018 podala společnost AVE dne 29. 12. 2022 žalobu, ve které namítla *mutatis mutandis* totéž, co proti napadenému rozhodnutí 2019, s výjimkou výše uvedeného bodu a) [neúplný výrok]. Navíc namítla i výše uvedený bod k) [autoritativní zúžení nároku]. K bodu c) [neúplně zjištěný skutkový stav] doplnila totéž co v žalobě proti rozhodnutí 2020. K bodu j) [prekluze] pak uvedla, že analogii lze užívat jen ve prospěch účastníka. Ačkoliv to může být na první pohled k tíži města Čáslav, nelze zapomínat na to, že jde o veřejnoprávní korporaci. Analogie navíc není zapotřebí, protože lhůta k rozhodnutí podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu je dostatečnou právní úpravou – při včasném vydání rozhodnutí není potřeba nic prodlužovat. I kdyby však bylo přípustná analogická aplikace prodlužování lhůty podle § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu, má společnost AVE za to, že krajský úřad vydal druhé prvostupňové rozhodnutí 2018 účelově, neboť je co do odůvodnění v podstatě identické jako první prvostupňové rozhodnutí 2018. To nemůže mít účinek prodlužující prekluzivní lhůtu. Toliko formální bylo ostatně i první prvostupňové rozhodnutí 2018, neboť obsahovalo řadu chyb. Vůči části navezených odpadů nebylo napadené rozhodnutí 2018 *pravomocně* vydáno do tří let od jejich uložení na skládku.

Vyjádření žalovaného a další podání účastníků k žalobám společnosti AVE

35. K žalobám společnosti AVE uvedl žalovaný následující:
- a. **Výrok je srozumitelný.** Jednoduchou myšlenkovou operací lze dojít k závěru, že ve zbytku návrhu města Čáslav nebylo vyhověno.
 - b. **Z rozhodnutí vyplývá, proč ta která část poplatkových povinností byla doměřena a která ne.** Zásadou je placení poplatku za ukládání odpadu, neplacení je výjimkou. Správní orgány ve prospěch společnosti AVE zohlednily nedočerpanou část TZS a část požadovaných poplatků tedy nedoměřily. Další důvody měla společnost AVE prezentovat a doložit.
 - c. **Skutkový stav byl zjištěn dostatečně.** Je nemožné zkoumat povahu každého jednotlivého kusu odpadu. Naplnění výjimek měla prokázat společnost AVE, která měla možnost se ke skutečnostem v řízení vyjádřit.
 - d. **Důkazní návrhy byly vypořádány.** Byly nadbytečné, šlo pouze o právní posouzení věci, skutkový stav byl zjištěn. Nejde o opominuté důkazy.
 - e. **Správní orgány poučovací povinnost neměly.** Z úkonů správních orgánů muselo společnosti AVE být jasné, co je předmětem řízení. Spisovou dokumentaci měla k dispozici. Není úkolem správních orgánů poučovat provozovatele skládky, který je nejlépe obeznámen s jejím chodem, co má předkládat.
 - f. **Správní orgány věc právně posoudily správně.** Argumentace společnosti AVE je zcela zavádějící. Rozsudek ve věci Fedrpuš se týká specifického druhu odpadu (recyklované škváry REKOSOL), kterého se daná věc netýká. Otázky, které společnost v žalobě klade, měla sama zodpovídat a prokazovat.
 - g. **Argumentace ohledně rozdílů KP a TZS byla judikaturou vyvrácena.**
 - h. **Společnost AVE nebyla v dobré víře.** Již před rokem 2019 byl účelový výklad integrovaného povolení vyvrácen v mnoha řízeních, jak vyplývá i z judikatury správních soudů.
 - i. **Nový zákon o odpadech na daný případ nedopadá.** I pokud by však dopadal, je společností AVE odkazované ustanovení protiústavní. Soud by měl vyčkat na výsledek

řízení vedeného u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 21/21, popř., sám zrušení iniciovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

- j. **Nárok města Čáslav není prekludován.** Žalovaný citoval z odůvodnění rozhodnutí 2018. Podle něho je § 148 daňového řádu třeba analogicky aplikovat celý. K ochraně původce odpadu je stanovena maximální nepřekročitelná desetiletá lhůta.
 - k. **Zúžení nároku města Čáslav nepoškodilo společnost AVE.** Není tedy relevantní žalobní námitkou. Navíc nešlo o vady žádosti ve formálním smyslu ani o dispozici s předmětem řízení.
36. Společnost AVE k vyjádření žalovaného podala repliku, ve které nad rámec doposud uvedené argumentace uvedla zejména to, že absentujícím výrokem o zamítnutí zbytku nároku města byla poškozena, neboť nerozhodnutím o celé otázce nebyla založena překážka *rei iudicatae* (správně překážka *rei administratae* – pozn. soudu). Nejedná se o doměřovací řízení ve smyslu daňového řádu, nýbrž řízení o žádosti podle správního řádu. Ve vztahu k provozovateli skládky se však projevuje jako řízení zahajované z úřední povinnosti. Žalovaný dle společnosti AVE svým vyjádřením potvrdil, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn, což porušuje právo na spravedlivý proces. Přitom postačovalo, aby správní orgány vyhověly návrhům na provedení místního šetření na skládce a též (pokud jde o napadené rozhodnutí 2020) výsledků svědků. Velké množství odpadu nezbavuje správní orgány povinnosti zjistit skutkový stav, která je v tomto typu řízení tíží. Rozsudek ve věci Fedrpuš stanovil obecná kritéria a dopadá i na danou věc. Pokud žalovaný tvrdí, že otázky měla sama zodpovídat a prokazovat, tak přesně to společnost AVE v průběhu správního řízení činila, přestože to bylo úkolem správních orgánů. Pokud jde o otázku prekluze, analogii lze použít jen ve prospěch adresáta veřejnoprávní povinnosti. Navíc lhůta k vydání rozhodnutí dle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu otázku řeší dostatečně.
37. Město Čáslav k žalobám společnosti AVE uvedlo, že napadená rozhodnutí jsou co do výroku zcela přezkoumatelná, neboť se vyjadřovala k jasně vymezeným nárokům města Čáslav. Odmítla též argumentaci ohledně neodůvodněného zúžení nároku města Čáslav, neboť jím nemohla být společnost AVE nijak poškozena. Skutkový stav byl dle něj zjištěn dostatečně, správní orgány z něj však vyvodily nesprávné závěry při uplatnění limitu 20 % na TZS (k tomu dále). Povahu KP správní orgány posoudily správně v souladu s judikaturou, nelze je však ztotožňovat s TZS. Společnost AVE nemohla s ohledem na dosavadní postup správních orgánů být v dobré víře. Ohledně (ne)aplikace § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech a využití analogie daňového řádu stran prekluze podpořilo město Čáslav stanovisko žalovaného.
38. Společnost AVE reagovala i na vyjádření města Čáslav. Zdůraznila, že při rozhodování o zařazení TZS nemá povinnost vůči jednotlivým původcům odpadů vystupovat spravedlivě. Je v souladu s péčí řádného hospodáře, pokud provozovatel upřednostní při určení bezplatných odpadů ty odpady, jichž je sám původcem. Uzavřela, že pokud by bylo definitivně vyřešeno, že KP jsou na skládce *odstraňovány*, pak by je evidovalo jako TZS.

Obsah žaloby města Čáslav

39. Proti napadenému rozhodnutí 2019 podalo dne 8. 7. 2022 s následující argumentací žalobu též město Čáslav:
- a. **Limit 20 % na TZS byl aplikován nesprávně.** Pokud správní orgány nepřiznaly nárok města Čáslav na uložení poplatku v plné výši s odkazem na naplnění limitu

nepoplatněných odpadů na TZS, věc nesprávně posoudily. Nebylo zjištěno, že společnost AVE (i) přípustné odpady (ii) skutečně použila v souladu se schváleným projektem a provozním řádem skládky (iii) na TZS (vykázáno pod kódem N12) a (iv) rozhodla, že jde o odpady nepoplatněné do limitu 20 %. Tyto podmínky naplněny nebyly (odpad byl zejm. evidován pod kódem N1) a napadené rozhodnutí 2019 je vnitřně rozporné, pokud umožňuje odpad zpětně překvalifikovat. Kódy N1 a N12 nejsou zaměnitelné. Podle vyhlášky o podrobnostech se kód N1 vztahuje *k využití odpadů na povrchu terénu* a nesplňuje kritérium TZS. Žalovaný se nevypořádal s námitkou, proč je ve prospěch původce odpadu naplňován limit 20 %, ačkoliv není povinností provozovatele skládky jej naplnit a splnění kritérií nebylo prokázáno. Pod kódem N12 společnost AVE vykazovala jen 2,19 % odpadů a ty nebyly předmětem návrhu města Čáslav. Návrhu tedy měly správní orgány zcela vyhovět. I kdyby § 45 odst. 3 zákona o odpadech umožňoval zpětně překvalifikovat odpad jako TZS, mělo se tak stát chronologicky nebo poměrně všem původcům, nikoliv jen společnosti AVE. Město Čáslav tím však netvrdilo, že by měl být nějaký poplatek společnosti AVE vrácen.

- b. **Nárok města Čáslav měl být rozšířen.** Pokud žalovaný zhodnotil návrh města jako neoprávněný v rozsahu 855,78 tun běžného a 1 956,1 tun nebezpečného odpadu z důvodů chybné evidence, měl to zohlednit a rozšířit posuzovaný objem odpadů o zjištěný rozsah uložených odpadů nezahrnutých v návrhu, a to v souladu s § 78 odst. 2 písm. d) a t) zákona o odpadech.
- c. **Otázka dobré víry a prekluze byla posouzena nesprávně.** Město v této části žaloby zpochybnilo argumentaci ohledně těchto institutů, ačkoliv samo uvedlo, že nevedly k nepřiznání jejího nároku. Soud proto argumentaci nerekapituluje.

40. Proti napadenému rozhodnutí 2020 podalo dne 9. 2. 2023 město Čáslav žalobu, ve které namítlo *mutatis mutandis* totéž, co proti napadenému rozhodnutí 2019, s výjimkou bodu b) předchozího odstavce (nárok měl být rozšířen). K bodu a) [použití limitu 20 %] poukázala na to, že limit se vztahuje k celému roku, v roce 2020 však byl posuzován pouze za prvních 70 dní, tj. 19 % roku. K bodu c) [neúplně zjištěný skutkový stav] město Čáslav poukázalo na princip evropského práva „znečišťovatel platí“.

Vyjádření žalovaného a další podání účastníků k žalobám města Čáslav

41. K žalobě města Čáslav uvedl žalovaný následující:

- a. **Limit 20 %** správní orgány zohlednily proto, že společnost AVE nesprávně užila kód N1 pro KP. Dle judikatury je však nelze vykázat jako využitý. Vyvstala tedy otázka, zda mají být zpoplatněny. Část z nich však představoval zbylý limit 20 % pro TZS. Provozně jsou KP a TZS zaměnitelné, splňují stejné předpoklady provozního řádu, stejně jako se překrývají možné materiály využitelné pro oba druhy. Vůle provozovatele je nepoplatnit byla zřejmá z provozních dokumentů, a to od počátku. Přijetí materiálů pro TZS bez záměru je jako TZS využít nedává ekonomický smysl. Jde o maximální strop, z úřední činnosti je ostatně žalovanému známo, že potřeba TZS na skládkách bývá fakticky vyšší. Potvrdil, že odpad vykázáný jako TZS v rozsahu 2,19 % odpadů nebyl předmětem návrhu města Čáslav, to nic nemění na tom, že nárok měl být ponížen o nedočerpanou část TZS. Limit platí pro celou skládku, ne pro jednotlivé původce. Bylo-li napadeným rozhodnutím 2020 rozhodováno o počátku roku 2020, nic společnosti AVE nebránilo svůj limit vyčerpat již počátkem roku, a tak není důvod stanovit jí jen alikvotní podíl.

b. Nárok města nemohl být rozšířen, neboť je řízení ovládáno **zásadou dispoziční**.

c. **Dobrá víra** v projednávané věci nebyla použita a nárok **nebyl prekludován**.

42. Město Čáslav k vyjádření žalovaného podalo repliky, ve kterých odmítlo zaměnitelnost KP a TZS. Poukázalo na to, že toto rozhodnutí je v rozporu s rozhodovací praxí krajského úřadu a přiložil jeho rozhodnutí č. j. 123396/2014/KUSK OŽP/Dur (změna integrovaného povolení k provozu skládky Čáslav ze dne 26. 8. 2014), ve kterém měl konstatovat, že využitím pojmu „*konstrukční prvky*“ v provozním řádu nedojde ke krácení poplatkové povinnosti. Město Čáslav připouští, že společnost AVE skutečně za tyto odpady nechtěla zaplatit, ale nikoliv z důvodů jejich využití jako TZS, nýbrž chtěla obcházet zákon o odpadech. Její vůle tedy nesměřovala k legálnímu jednání. V dalším pak město Čáslav setrvalo na dosavadní argumentaci.
43. K žalobě města Čáslav se vyjádřila společnost AVE, jež uvedla, že sice popírá existenci své poplatkové povinnosti, má však též za to, že i kdyby existovala, je způsob jejího výpočtu nezákonný a nepřezkoumatelný. Pouze provozovatel skládky (tedy společnost AVE) může určit, ke kterému odpadu poplatek vzniká. Potřeba využití odpadu na TZS v praxi dalece přesahuje 20 %. Krajský úřad nikdy nezměnil integrované povolení, které umožňovalo využívat KP, naopak společnost AVE po léta ve svých rozhodnutích utvrzoval v tom, že postupuje správně. Provozní řád též uvádí, že KP jsou na skládce *využívány*. Zopakovala též svou žalobní argumentaci.
44. Město Čáslav následně podalo repliku a společnost AVE v reakci na ni dupliku. Jelikož tato podání argumentačně nepřinášejí nad rámec výše uvedeného nic nového, soud jejich obsah nerekapituluje.

Shrnutí společnosti AVE po spojení řízení

45. Společnost AVE se naposledy písemně vyjádřila též souhrnně ke všem spojeným řízením. Nad rámec dosavadní argumentace uvedla, že si je vědoma judikatury NSS týkající se povahy KP, ta se však týká přestupkové odpovědnosti a neposuzuje KP jednotlivě. Pro případ, že by však skutečně tento závěr bylo možno využít i v nynějším případě, společnost AVE souhlasila, že je nutné KP považovat za TZS a dopočítat je do limitu 20 %. Výpočet však neměly provést správní orgány, ale společnost AVE, která jako provozovatel jediná může určit, které odpady jsou TZS. Je přitom podstatné, zda se takto označí nebezpečný nebo běžný odpad, neboť rozdíl v poplatku je cca 2,5 násobný. I pokud by správní orgány neměly povinnost společnost AVE vyzvat ke korekci hlášení a určení TZS, měly podle § 98 odst. 2 daňového řádu přihlédnout ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt. Společnost AVE se v podání též vyjádřila k aktuální judikatuře týkající se analogického využití pravidel prekluze dle daňového řádu (k tomu níže).

Jednání dne 28. 1. 2025

46. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a argumentaci.
47. Společnost AVE akcentovala, že určení konkrétních odpadů na TZS je pravomocí provozovatele skládky. Imaginárním výpočtem odvodu byly porušeny principy doměřování daní a žalobkyně byla sekundárně postižena za administrativní pochybení, za které byla pokutována. Šlo vlastně o použití pomůcek v neprospěch daňového subjektu. Princip „znečišťovatel platí“ nelze aplikovat tak, že by v pochybnostech mělo být postupováno v neprospěch původce odpadu.

48. Město Čáslav poukázalo na to, že podmínky pro osvobození odpadu od poplatku nebyly splněny a limit 20 % neměl být aplikován. K otázce analogické aplikace daňového řádu zdůraznilo, že je potřeba vzít v potaz práva města Čáslav, které reprezentuje jeho občany ve věci poplatku plnění kompenzační funkci. V této souvislosti poukázalo na pravidla stavení promlčecí lhůty v občanském právu.
49. Žalovaný zdůraznil „dvojjedinou“ roli společnosti AVE jako provozovatele skládky a původce odpadu. V kontradiktorním správním řízení plnil roli arbitra a snažil se o co nejspravedlivější rozhodnutí.
50. Dokazování soud neprováděl, neboť bylo možné rozhodnout toliko na základě správního spisu, který nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS) a na základě skutečností, které byly mezi účastníky nesporné (srov. § 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.; srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2024, č. j. 6 As 336/2023-46, bod 9).
51. Důkaz změnou integrovaného povolení k provozu skládky Čáslav ze dne 26. 8. 2014 soud neprovedl pro nadbytečnost, neboť otázka vědomí společnosti AVE o postoji správních orgánů ke KP na skládkách dostatečně vyplývá z níže citované judikatury správních soudů.

Posouzení žalob soudem

Zákonná úprava poplatku za ukládání odpadu

52. Podle § 4 odst. 1 písm. e), i), j), k), l), r), v) a x) zákona o odpadech platí, že

nakládáním s odpady je obchodování s odpady, shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, **využití a odstranění odpadů**,

skládkou je zařízení zřízené v souladu se zvláštním právním předpisem a provozované ve třech na sebe bezprostředně navazujících fázích provozu, včetně zařízení provozovaného původcem odpadů za účelem odstraňování vlastních odpadů a zařízení určeného pro skladování odpadů s výjimkou skladování odpadů podle písmene h) tohoto ustanovení,

první fázi provozu skládky je provozování skládky **k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu**,

druhou fázi provozu skládky je provozování skládky k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky,

třetí fázi provozu skládky je provozování skládky určené k nakládání s odpady za účelem zajištění následné péče o skládku po jejím uzavření,

využitím odpadů je činnost, jejímž výsledkem je, že odpad **slouží užitečnému účelu** tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, (...); v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů:

R 1 Využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie

R 2 Zpětné získávání nebo regenerace rozpouštědel

R 3 Recyklace nebo zpětné získávání organických látek, které se nepoužívají jako rozpouštědla (včetně kompostování a dalších biologických transformačních procesů)

R 4 Recyklace nebo zpětné získávání kovů a sloučenin kovů

R 5 Recyklace nebo zpětné získávání ostatních anorganických materiálů

R 6 Regenerace kyselin nebo zásad

- R 7 Zpětné získávání látek používaných ke snižování znečištění*
- R 8 Zpětné získávání složek katalyzátorů*
- R 9 Rafinace olejů nebo jiný způsob opětovného použití olejů*
- R 10 Aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii*
- R 11 Využití odpadů získaných některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 10*
- R 12 Úprava odpadů před využitím některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 11*
- R 13 Skladování odpadů před využitím některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 12 (s výjimkou dočasného skladování v místě vzniku před sběrem)*

odstraněním odpadů je činnost, která **není využitím odpadů**, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie; v příloze č. 4 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů odstranění odpadů:

- D 1 Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (například skládkování)*
- D 2 Úprava půdními procesy (například biologický rozklad kapalných odpadů nebo kalů v půdě)*
- D 3 Hlubinná injektáž (například injektáž čerpatelných odpadů do vrtů, solných komor nebo prostor přírodního původu)*
- D 4 Ukládání do povrchových nádrží (například vypouštění kapalných odpadů nebo kalů do prohlubní, vodních nádrží nebo lagun)*
- D 5 Ukládání do speciálně technicky provedených skládek (například ukládání do utěsněných oddělených prostor, které jsou uzavřeny a izolovány navzájem i od vnějšího prostředí)*
- D 6 Vypouštění do vodních těles s výjimkou moří a oceánů*
- D 7 Vypouštění do moří a oceánů, včetně ukládání na mořské dno*
- D 8 Biologická úprava jinde v této příloze nespecifikovaná, jejímž konečným produktem jsou sloučeniny nebo směsi, které se odstraňují některým ze způsobů uvedených pod označením D 1 až D 12*
- D 9 Fyzikálně-chemická úprava jinde v této příloze nespecifikovaná, jejímž konečným produktem jsou sloučeniny nebo směsi, které se odstraňují některým ze způsobů uvedených pod označením D 1 až D 12 (například odpařování, sušení, kalcinace)*
- D 10 Spalování na pevnině*
- D 11 Spalování na moři*
- D 12 Trvalé uložení (například ukládání v kontejnerech do dolů)*
- D 13 Míšení nebo směšování před odstraněním některým ze způsobů uvedených pod označením D 1 až D 12*
- D 14 Přebalení před odstraněním některým ze způsobů uvedených pod označením D 1 až D 13*
- D 15 Skladování před odstraněním některým ze způsobů uvedených pod označením D 1 až D 14 (s výjimkou dočasného skladování v místě vzniku před sběrem)*

původcem odpadů je právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejichž činnosti vznikají odpady, nebo právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, které provádějí úpravu odpadů nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení odpadů, a dále obec od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stane vlastníkem tohoto odpadu,

53. Dle § 14 odst. 1 věty první a druhé zákona o odpadech lze zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen „souhlas k provozování zařízení“). Jednotlivé fáze provozu skládky mohou být provozovány pouze na základě souhlasu s provozním řádem příslušné fáze provozu skládky.

54. Podle § 82 odst. zákona o odpadech se však souhlas k provozování zařízení podle § 14 odst. 1 nevydává podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci.
55. Podle § 20 písm. c) a e) zákona o odpadech je **provozovatel** zařízení k odstraňování odpadů mj. povinen provozovat zařízení k odstraňování odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem a vést průběžnou **evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje (...)**. Tuto evidenci je povinen archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem.
56. Podle § 21 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech je provozovatel skládky odpadů dále povinen vybírat poplatky za uložení odpadů na skládku, odvádět je příjemci poplatku a informovat příjemce poplatku o dlužných poplatcích. Odst. 6 téhož ustanovení stanoví, že jako technologický materiál na TZS je možné využívat pouze odpady stanovené prováděcím právním předpisem, které svými technickými parametry tomuto účelu odpovídají.
57. Podle § 25 odst. 3 zákona o odpadech právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání, které nakládají s vybranými výrobky nebo odpady nebo provozují vybraná zařízení, jsou povinny poskytovat správním úřadům vykonávajícím působnost na úseku odpadového hospodářství podle části jedenácté na jejich žádost **veškeré a pravdivé informace** týkající se nakládání s vybranými výrobky, vybranými odpady a informace týkající se provozu vybraných zařízení.
58. Podle § 45 odst. 1 zákona o odpadech je **původce za ukládání odpadů na skládky povinen platit poplatek**. Podle odst. 2 poplatek platí i původce, který je sám provozovatelem skládky a tato skládka je na jeho vlastním pozemku. Podle odst. 3 se poplatky neplatí za ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky za účelem TZS 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 TZS, za které se neplatí poplatek, může dosahovat maximální výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce**.
59. Podle § 46 odst. 1 zákona o odpadech se poplatek za ukládání odpadů na skládky skládá ze dvou složek. Základní složka poplatku se platí za uložení (běžného) odpadu, za uložení nebezpečného odpadu se dále platí riziková složka. Podle odst. 2 poplatek od původce vybírá provozovatel skládky při uložení odpadů na skládku. Provozovatel skládky potvrdí původci vybrání poplatku. Provozovatel skládky odvádí vybrané poplatky příjemci poplatku vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce a současně ho informuje o dlužných poplatcích. Pokud původce nezaplatil poplatek ve stanovené výši, uloží mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím na návrh příjemce poplatku. Podle odst. 3 je poplatek v rozsahu stanoveném tímto zákonem příjmem obce, na jejímž katastrálním území je skládka umístěna (a Státního fondu životního prostředí České republiky).
60. Podle § 48 odst. 1 věty první zákona o odpadech je základní složka poplatku příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží. Podle odst. 2 je výše sazby základní složky

poplatku stanovena v příloze č. 6 k tomuto zákonu, a to tak, že pro nebezpečný odpad činí 1 700 Kč za tunu a pro komunální a ostatní odpad 500 Kč za tunu.

61. Podle § 78 odst. 2 písm. d) a t) krajský úřad ukládá rozhodnutím původci odpadů povinnost zaplatit poplatek za uložení odpadů na skládku, pokud původce tento poplatek ve stanovené výši nezaplatil, a kontroluje u provozovatele skládky placení poplatků za ukládání odpadů na skládky.
62. V § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech je stanoveno, že za odpady určené k **využití** na skládce **v první fázi provozu** skládky (...), se kterými je nakládáno v souladu s podmínkami právních předpisů na základě integrovaného povolení vydaného podle zákona o integrované prevenci ve znění zákona č. 69/2013 Sb., a se kterými bylo na skládce nakládáno po nabytí účinnosti zákona č. 229/2014 Sb., původce odpadu neplatí poplatek za ukládání odpadu podle § 45 odst. 1 zákona o odpadech ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti nového zákona o odpadech.

Povaha odvodu a řízení o něm

63. Nakládání s odpady představuje oblast harmonizovanou uniijním právem a v souladu s ním (srov. čl. 14 odst. 1 směrnice č. 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic) musí vnitrostátní právní úprava a její výklad respektovat zásadu „znečišťovatel platí“, z níž plyne, že náklady systému odstraňování odpadů by měl primárně nést prvotní původce odpadu, popř. jeho následný držitel. Jakkoliv míra harmonizace je v oblasti zpoplatnění odpadů zatím jen minimální (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 3. 2017, C-335/16, *VG Čistoća*, bod 26) a samotný poplatek za ukládání odpadu neslouží k úhradě přímých nákladů na odstraňování odpadu (to je fakticky hrazeno vedle něj účtovaným skládkovným jakožto příjmem, z něž provozovatel skládky financuje vytváření finanční rezervy ve smyslu § 49 zákona o odpadech), i tak lze dovodit, že výdaj spojený s ukládáním odpadů, jehož smyslem je přispět k odškodnění negativních externalit spojených s provozem skládky, by měl nést spíše původce, resp. následný držitel, který odpad ukládá na skládku, než aby tyto externality nesla plně na svých bedrech obec, na jejímž území je skládka provozována a jejíž obyvatelé následně čelí případným negativním vlivům s její existencí spojeným. Odpovídá také veřejnému zájmu na ochraně příznivého životního prostředí, aby byly vybrány poplatky ve výši odpovídající skutečně vyprodukovanému objemu odpadů (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 4. 2024, č. j. 59 Af 4/2022-29, bod 32).
64. Poplatek za odvod odpadu je veřejnoprávní platbou odpovídající v pojetí doktríny finančního práva poplatku (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2015, č. j. 4 As 218/2014-58) a má regulační a kompenzační povahu v oblasti životního prostředí. Současně z výše uvedené rekapitulace úpravy zákona o odpadech vyplývá, že zásadou je zpoplatnění ukládání odpadů na skládce a bezplatnost je v tomto ohledu výjimkou.
65. Pro posouzení žalobních bodů je podstatné osvětlit, jakou povahu má řízení, ve kterém byl poplatek společnosti AVE předepsán. Krajský úřad v rozhodnutí ze dne 7. 2. 2020, kterým v rámci řízení týkajícím se roku 2018 určil, že město Čáslav je účastníkem řízení, uvedl, že jde o řízení o žádosti (návrhu města) podle § 44 správního řádu a stejnou optikou na věc nahlížely správní orgány i v meritorních rozhodnutích, což se projevilo zejména v jejich odkazech na dispoziční zásadu. Stejnou povahu zmiňuje i odborná literatura (její autor v článku uvádí, že vystupoval v souvisejícím soudním řízení jako zástupce původců odpadu rozdílných od provozovatele skládky, to však dle soudu nebrání přihlédnout k popsáním

úvahám; viz HANÁK, Radim. Poplatek za uložení odpadu na skládku. *Daně a právo v praxi*. roč. 2021, č. 11, dostupné z <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/299650/1/2>).

66. Lze souhlasit s citovaným článkem v tom, že „z pohledu správního řádu je vyměřovací řízení specifické správní řízení.“ Ačkoliv je zahajováno na žádost příslušné obce, „účastníky, kterým brozí postih v podobě stanovení poplatkové povinnosti, jsou však osoby odlišné od žadatele, a to původce odpadu nebo provozovatel skládky. (...) Předmětem tohoto správního řízení je prověření, zda původce odpadu nebo provozovatel skládky skutečně porušil své povinnosti na úseku poplatků za uložení odpadu. Takové porušení může být úplné (tedy že poplatek nebyl odveden nebo stanoven k odvodu vůbec), nebo částečné (kdy poplatek uhrazen nebo odveden byl, ale nikoli v plné výši).“ Soud pak stejně jako autor článku kriticky hodnotí to, že „procesní režim vyměřovacího řízení tak spočívá poměrně nesystematicky v postupu dle správního řádu.“ Článek správně připomíná, že zákon o odpadech přitom s využitím daňového řádu počítal teprve ve vykonávací fázi: „zatímco nalézací část vyměřovacího řízení se tak řídí správním řádem, exekuční část řízení je již vedena v režimu daňového řádu.“ Jde tedy o dělenou správu obdobně jako např. ve věcech pokut za přestupek, poplatků za odběr podzemních vod, odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) atp. Naproti tomu nový zákon o odpadech tento ne zcela efektivní systém opouští a na správu poplatku za ukládání odpadů na skládku se v plném rozsahu vztahuje daňový řád¹.
67. Společnost AVE argumentuje, že z jejího pohledu jde o řízení o uložení povinnosti z moci úřední. Soud k tomu uvádí, že jde skutečně o velmi specifické „hybridní“ řízení, které co do způsobu iniciace a nastavení účastenství nemá v oblasti poplatků ani jinde ve správním právu v podstatě obdoby, a k němuž správní řád neposkytuje vyčerpávající procesní úpravu. Nejde totiž v pravém slova smyslu ani o řízení čistě návrhové ani o řízení zahajované *ex officio*. Při řešení problémů vyvstávajících z nedostatečnosti právní úpravy je tedy nutno vycházet ze základních zásad správního řádu při vědomí výše nastíněné povahy a účelu poplatku. Nenabídne-li dostatečné řešení správní řád, je nutno přiměřeně analogicky aplikovat daňový řád.
68. Současně je potřeba přihlídnout ke specifičnosti projednávaného problému, ve kterém je původcem odpadu, tedy osobou, které může v řízení být uložena poplatková povinnost, provozovatel skládky, tedy jednak profesionál v oboru odpadového hospodářství a dále též osoba, která jako jediná disponuje kompletním přehledem o tom, jak bylo s jednotlivými odpady naloženo. Má též zákonnou povinnost tento přehled „přetavit“ do vedení evidencí a hlášení, které poskytuje oprávněným subjektům. Jinými slovy v posuzovaném řízení panuje značná informační disproporce mezi jeho subjekty, jejíž nezohlednění by ve svém důsledku vedlo k popření funkce poplatku.
69. Z výše uvedeného tedy plyne, že žadatel (město Čáslav) má diskreci ohledně toho, zda a ohledně jakých odpadů (a tím pádem též za jaké období) zahájí podáním návrhu řízení. Jeho úkolem je, zpravidla prostřednictvím evidencí a hlášení, kterými disponuje, vymezit, u kterých odpadů shledává nesplněnou poplatkovou povinnost a z jakých důvodů. S ohledem na informační disproporci nemůže nicméně být po žadateli dost dobře požadováno více, než předložení administrativních podkladů a plausibilního tvrzení o tom, proč tyto podklady zakládají pochybnost o úhradě poplatku. Tomuto požadavku město Čáslav

¹ Viz důvodovou zprávu k § 103 až 120, 162 a přílohám č. 9 a 12 nového zákona o odpadech

v projednávaném případě zcela dostalo a jeho návrhy nebyly vadné, neboť obsahovaly i veškeré náležitosti dle § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu. Následně bylo úkolem krajského úřadu posoudit, zda předložená tvrzení zakládají důvodnou pochybnost o tom, že byl poplatek řádně odveden. Jelikož dospěl ke kladnému závěru, správně vyzval společnost AVE v roli provozovatele skládky k vysvětlení a objasnění případných rozporů v evidencích. To však již není odstraňováním vad návrhu, nýbrž zjišťováním skutkového stavu. Výsledkem uvedeného procesu pak bylo zjištění o tom, které odpady byly skutečně na skládce uloženy, aniž by za ně byl odveden poplatek.

70. V daném případě se ohledně části návozů odpadu uvedených v návrhu žadatele neprokázalo, že k němu došlo, popř. že původcem odpadu byla společnost AVE. To měly správní orgány zohlednit při stanovení výše odvodu (to také učinily), rozhodně to však nepředstavovalo vadu návrhu ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Správní orgány nesuplovaly procesní aktivitu města Čáslav, nýbrž vykonávaly vlastní povinnosti. Žalobní bod k) [návrh neměl být zúžen] tedy není důvodný.
71. Současně bylo takto zjištěno, že existuje další „nezaplacený odpad“. To však správním orgánům neumožňovalo o tento odpad rozšířit předmět řízení vzhledem k jeho návrhové povaze. Neopravňuje je k tomu ani městem Čáslav odkazovaný § 78 odst. 2 písm. d) a t) zákona o odpadech, neboť jde o normu vymezující *působnost* krajského úřadu, která nijak nemodifikuje dispoziční charakter návrhového řízení. Nic (až na běh času a případná pravomocná rozhodnutí v téže věci) však nebrání žadateli, aby na nová zjištění odpovídajícím procesním podáním nebo novým návrhem reagoval sám a vnesl je nově „do hry“. Město Čáslav však netvrdí, že by tak učinilo, proto je jeho žalobní bod b) [návrh měl být rozšířen] nedůvodný.
72. Ohledně návrhem uvedeného a v řízení potvrzeného rozsahu uloženého a „nezaplaceného“ odpadu (viz závěr bodu 69 tohoto rozsudku) došlo obdobně jako v daňovém řízení k „přenesení“ břemene tvrzení a břemene důkazního na původce odpadu v roli provozovatele skládky. Bylo na společnosti AVE, aby tvrdila a prokazovala důvody, pro které za ten který odpad nevybrala, resp. neodvedla poplatek. Společnost AVE se soustředila na tvrzení právních důvodů, dle kterých byl odpad vykázán jako KP osvobozený poplatku, a soud se proto bude dále zabývat tím, zda je takový názor správný.

Odpad použitý na konstrukční prvky není využíván, nýbrž odstraňován

73. Jádrem sporu mezi společnostmi AVE a žalovaným je především interpretace rozsudku ve věci Fedrpuš. NSS v tomto rozsudku posuzoval, zda se společnost AVE dopustila porušení zákona o integrované prevenci tím, že v zaslaném hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2014 za zařízení Středisko likvidace odpadů Fedrpuš neuvedla nakládání s rekultivačním materiálem *Rekosol* (výrobek z odpadů), který byl uložen jako odpad, a uvedla využití odpadů pod kódem N1, přestože se jednalo o jejich odstraňování (kód D1).
74. NSS v bodě 34-39 rozsudku Fedrpuš připustil, že „nelze (...) vyloučit, aby - při dodržení zákona a podmínek provozu stanovených v integrovaném povolení - docházelo k využívání odpadů ve smyslu zákona i na skládce v kterékoli fázi jejího provozu. Lze rovněž poukázat na to, že dle hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené v § 9a zákona o odpadech je preferováno využití odpadů před jejich odstraňováním.“ Současně však uvedl, že je nejprve nutné zodpovědět klíčovou otázku spočívající v tom, zda je použití odpadu na tvorbu KP skládky *využíváním* odpadů. K demonstrativnímu výčtu možného využívání odpadů v příloze 3 zákona o odpadech s odkazem na odbornou literaturu konstatoval, že: „[v] teorii práva (viz např.

Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 80-81) je jako demonstrativní výčet označen takový, který bývá nejprve stanoven relativně abstraktně a poté je pomocí názorných příkladů konkretizován. Výraz 'zejména' sice značí neukončený výčet, ale nikoliv neomezeně neukončený. **Omezení tkví v tom, že další případy, které je možno do výčtu zahrnout, se podobají těm, které jsou příkladem vzpomenuť**“ (zdůraznil NSS). Je tedy třeba, aby výsledek použití daného odpadu typově odpovídal výsledkům zachyceným v uvedeném demonstrativním výčtu. NSS uvedl, že „[p]ři bližším pohledu na charakter jednotlivých způsobů využití odpadů uvedených v citovaném výčtu je přitom zřejmé, že využívání odpadů zahrnuje pouze takové činnosti, jejichž podstatou je kvalitativní změna ve způsobu určení daného materiálu. Právě to je základní charakteristika, která spojuje jednotlivé způsoby využití odpadu. Tento přestává být de facto odpadem [v případě položky R 1 přestává zcela existovat, respektive jeho spalováním dochází ke změně na jiný druh odpadu („popel“) přičemž dochází k výrobě energie] a jeho novým hlavním určením je sloužit užitečnému účelu namísto jiného materiálu. Rovněž SDEU při výkladu pojmu „využití odpadu“ zdůrazňuje, že podstatná charakteristika využití odpadu spočívá v tom, že jeho hlavním cílem je, že odpad může plnit užitečný účel tím, že nabírá podobu jiných materiálů, které by pro tento účel musely být použity, což umožňuje chránit přírodní zdroje (viz např. rozsudek ze dne 27. 2. 2002, ve věci C-6/00, ASA, bod 69). Pokud je však úspora surovin pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je odstraňování odpadu, tato skutečnost nemůže zpochybnit kvalifikaci této činnosti jako odstraňování odpadu (viz např. rozsudek ze dne 13. 2. 2003, ve věci C-458/00, bod 43). Zjednodušeně řečeno, aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho využití, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umístován.“

75. NSS proto v bodech 40-41 uzavřel, že „[k] takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. **Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoliv využití.** Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo stěžovateli jeho použití na konstrukční prvky skládky. Jen proto, že tento materiál disponuje vhodnými vlastnostmi pro zajištění požadavků vyplývajících z § 3 odst. 5 vyhlášky o podmínkách, a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou roli, nezískává tím rovněž status využitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením.“ Zdůraznil při tom, že „[o]dpady, které byly použity pro tvorbu KP, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny jejich uložením na skládce. Další polemika o tom, zda je přípustné využívání odpadů v I. fázi skládky či nikoliv, ke které přistoupily správní orgány a v návaznosti na jejich rozhodnutí rovněž městský soud, je tak zcela nadbytečná.“ (důraz přidán soudem)
76. Lze tedy učinit dílčí závěr, že použití odpadů na KP není jejich využitím, nýbrž jde stále o odstraňování. Správní orgány interpretovaly rozsudek ve věci Fedrpuš správně a žalobní body f) [nesprávné právní posouzení] a g) [nezohlednění rozdílu mezi KP a TZS] nejsou důvodné. Konsekventně je nedůvodný i žalobní bod i) [neaplikace ustanovení nového zákona o odpadech], neboť § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech hovoří o odpadech *využitých* v první fázi skládky, a v daném případě tedy na věc nijak nedopadá, jak správně uvedl ve svých rozhodnutích žalovaný.
77. Soud připomíná, že NSS se již opakovaně zabýval podobnými případy společnosti AVE, v nichž na stěžejní námitky již odpověděl. Společnost AVE používá šablonovitá podání a

opakuje argumentaci v mnoha řízeních týkajících se různých období i skládek. Kromě již zmiňovaného rozsudku Fedrpuš šlo o rozsudky ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 164/2019-84, ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9 As 158/2019-82, ze dne 9. 11. 2021, č. j. 4 As 386/2018-105, ze dne 15. 9. 2022, č. j. 10 As 322/2021-58 (viz zejm. jeho bod 15), ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 237/2021-52, ze dne 23. 8. 2023, č. j. 7 As 38/2022-42, ze dne 6. 3. 2024, č. j. 6 As 13/2023-54, nebo ze dne 18. 4. 2024, č. j. 2 As 226/2023-64. Pro účely určení povahy KP soud neshledává podstatným, že se jednalo o jiný typ řízení (přestupkové). Charakter KP tato judikatura dostatečně objasnila. To, že se společnost AVE odmítá závěry judikatury smířit, neznamená, že je namíste prostřednictvím poukazu na nutnost zkoumat každou jednotlivou tunu odpadu tyto závěry zpochybňovat.

Skutkový stav byl zjištěn dostatečně

78. Z výše uvedeného přehledu právní úpravy též jasně vyplývá, že je to právě společnost AVE, která je v roli provozovatele skládky odpovědná za vedení evidencí použití jednotlivých materiálů ve skládce, stejně jako jen ona určuje, jaký odpad, potenciálně vhodný k použití jako materiál na TZS, bude skutečně tímto způsobem na skládce použit, popř. v jaké míře bude takto použit, čili jaký odpad (či jeho část) uložená jako materiál sloužící k TZS bude zařazen do zákonného limitu pro nezpлатňovaný odpad ukládaný jako materiál na TZS (shodně též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2021, č. j. 51 A 63/2020-249, body 65-66). NSS k tomu v rozsudku ze dne 9. 3. 2023, č. j. 1 As 11/2022-94, bodech 28 a 29, dodal, že provozovatel nemá postavení vrchnostenského orgánu a nemá pravomoc rozhodovat o vzniku a rozsahu poplatkové povinnosti, nicméně si sám vybírá, který odpad využije na TZS, což má dopady na vznik poplatkové povinnosti k takovému odpadu *ex lege*. Nakládání s odpadem sice má skutečně faktickou povahu, jak ale vyplývá z výše uvedeného, tvrzené použití KP není využitím, nýbrž odstraňováním odpadu.
79. Společnost AVE přitom nepopřela, že odpady použila na tvorbu KP. Nebylo proto potřeba blíže zkoumat jednotlivé prvky odpadů a konkrétní KP, které byly vytvořeny. Účel přijetí odpadu na skládku nebyl v řízení sporný, řešila se toliko otázka jeho právní povahy, k níž se soud vyjádřil výše.
80. I správní soudy v judikatuře navazující na rozsudek ve věci Fedrpuš dovodily (srov. rozsudky NSS 10 As 322/2021-58 a 1 As 237/2021-52), že argumentace společnosti AVE týkající se zjišťování skutkového stavu věci stran faktického způsobu nakládání se sporným odpadem vychází zřejmě z nesprávného pochopení závěrů tohoto rozsudku. Odpad je „*sice na skládku umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, v čemž spočívá ono zdánlivé „využití“, z hlediska zákona však stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho odstranění uložením, nikoliv využitím. Nedochází k žádné kvalitativní změně ve způsobu určení daného materiálu. Odpad proto v takovém případě nepřestává být odstraňovaným.*“ Dle NSS „[n]a tom nic nemění ani to, že budování konstrukčních prvků skládky předchází ze strany stěžovatelky odborná úvaha ohledně vhodnosti odpadního materiálu, který bude tímto způsobem na skládce sloužit. Tato povinnost jí plyne z § 3 odst. 5 vyhlášky (o podmínkách), podle něhož se na skládky odpadů odpady ukládají tak, aby nemohlo dojít k nežádoucí vzájemné reakci za vzniku škodlivých látek, narušení těsnosti, k nežádoucím deformacím nebo k narušení stability a konstrukce skládky. To od stěžovatelky vyžaduje, aby svým aktivním jednáním budovala konstrukci tělesa skládky způsobem, který zabrání zde vyjmenovaným negativním jevům. Za tímto účelem jí integrovaná povolení určují, jaké materiály je možné na skládku umísťovat a jak je možné s nimi nakládat (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2023, č. j. 10 As 492/2021-45, bod 15 a 16).

81. Z uvedeného plyne, že správní orgány postupovaly správně, vyšly-li jen z administrativních evidencí společnosti AVE a odmítly namítané důkazní návrhy, jako zejm. důkaz ohledáním skládky, znaleckým posudkem a odborným posouzením, které se navíc k problematice vyjadřuje skutečně jen velmi obecně a není pro posouzení věci nijak přínosné (totéž by platilo o provádění takových důkazů v řízení před soudem). Důkazní návrhy jsou v odůvodnění napadených rozhodnutí výslovně zmíněny a nejde o opomenuté důkazy. Žalobní body c) [nedostatečně zjištěný skutkový stav] a d) [neprovedení důkazů] uplatněné společností AVE nejsou tedy důvodné.

Nedošlo k porušení procesních práv

82. Stejně tak není důvodný žalobní bod e) [nesplnění poučovací povinnosti]. Jak soud vysvětlil výše, povahu odpadů nebylo nutné blíže posuzovat, neboť správní orgány správně vyšly z toho, že KP poplatkové povinnosti podléhají. Nebylo tedy účelné společnost AVE poučovat o tom, jaké podklady má za účelem takového nepotřebného posouzení předkládat. Poučovací povinnost navíc nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214). To společnost AVE bezpochyby zvládla i bez poučení a byla k tomu jako provozovatel skládky i nejlépe disponovaná.
83. Nelze ani říci, že by pro ni byla rozhodnutí jakkoliv překvapivá. Nejpozději z prvostupňových rozhodnutí byl právní názor správních orgánů zcela zřejmý a společnost AVE proti němu v odvolacím řízení zhusta brojila. S podklady rozhodnutí byla řádně seznámena, a pokud snad musela předkládat důkazní návrhy „narychlo“, jak tvrdí, neuvedla, jaké relevantní důkazní návrhy nestihla předložit. Návrhy, které předložit stihla, relevantní nebyly, jak soud uvedl výše. Soud proto neshledal zásah do žalobkyniných procesních práv s vlivem na zákonnost rozhodnutí.

Společnost AVE nebyla v dobré víře

84. Správní orgány tedy ve vztahu k některým návozům odpadů procesně korektním způsobem zjistily, že z nich společnost AVE neodvedla poplatek, ač tak učinit měla. Společnost AVE se hájila tím, že tak činila v dobré víře vyplývající z legitimního očekávání a presumpce správnosti integrovaného povolení, které podle ní svědčí o tom, že její přístup ke KP správní orgány aprobovaly.
85. Rozsudek Fedrpuš se nicméně v bodě 43 zmínil i o významu integrovaného povolení na dobrou víru (byť v kontextu materiální stránky přestupku). Obsahuje-li integrované povolení v kontextu TZS či KP termín „využívat“, „nelze z toho dovozovat, že by tímto závazně určoval, že se takto ukládaný odpad z hlediska zákona považuje za využívání odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nikoliv za jeho odstraňování ukládáním ve smyslu § 4 odst. 1 písm. u), a už vůbec z toho nelze dovozovat, zda takový odpad podléhá povinnosti tvorby finanční rezervy a jak má být vykazován v ročním hlášení. (...) Stěžovatel integrovanému povolení přikládá zjevně širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má. To však nemůže založit jeho dobrou víru ve vztahu k deliktnímu jednání, jež je mu přezkoumávaným rozhodnutím kladeno za vinu.“
86. Napadené rozhodnutí 2019 též trefně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 3 A 83/2018-72, ze kterého vyplývá, že společnost AVE byla již 2. 2. 2018 Českou inspekcí životního prostředí přestupkově postižena za chybnou evidenci odpadů na

skládce odpadů a kompostárně Hořovice – Hrádek v letech 2014, 2015 a 2016. I v tomto rozhodnutí z počátku nejstaršího posuzovaného období byla žalobkyně informována o nazírání dozorových správních orgánů na její pojetí povahy KP. Městský soud v Praze navíc v bodě 71 citovaného rozsudku uvedl, že mu je z jeho činnosti známo, že se společnost AVE již v roce 2016 domáhala přezkoumání rozhodnutí v obdobných případech, které se týkaly jiných skládek: „Z rozhodnutí soudu, respektive správních orgánů v těchto věcech je zcela zřejmé, že žalovaný minimálně od roku 2016 (prvostupňové rozhodnutí zmiňuje rozhodnutí žalovaného, které nabýlo právní moci v prosinci 2015) trval na výkladu, jaký učinil v projednávané věci. Napadené rozhodnutí bylo vydáno s odstupem cca 2 let. Za uvedeného stavu věci nelze dospět k závěru, že by žalovaný změnil postup ze dne na den, respektive nepředvídatelně nebo náhle. Naopak přístup žalovaného k dané problematice musel být žalobci již po delší dobu znám.“ Pro úplnost lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012-8, dle něž se účastník nemůže dovolávat ustálené správní praxe, byla-li tato nezákonná.

87. Není tedy pravdou, že by správní orgány praxi společnosti AVE ohledně KP nezpochybňovaly, a význam obsahu integrovaného povolení v tomto ohledu nelze přeceňovat a dovolávat se presumpce jeho správnosti. Společnost AVE si dle soudu byla pohledu správních orgánů dobře vědoma a spoléhala na to, že se jí podaří její konkurenční výklad prosadit. To se však nestalo a nepodložená důvěra v pro ni příznivý výsledek není dobrou vírou ani legitimním očekáváním, jak správně správní orgány ve svých rozhodnutích uzavřely. Společností AVE uplatněný žalobní bod h) [dobrá víra] není důvodný stejně jako odpovídající část žalobního bodu c) [dobrá víra] uplatněného městem Čáslav, neboť neuložení poplatku v plném rozsahu jeho návrhu správní orgány neodůvodnily existencí dobré víry na straně původce odpadu.

Zpoplatněné odpady byly vymezeny dostatečně

88. Správní orgány v důsledku uplatněného postupu skutečně zcela konkrétně přímo v textu rozhodnutí nevymezily, kterých odpadů se poplatková povinnost týká. Rozhodnutí totiž nevybírají konkrétní návozy spadající do „doplnění“ limitu 20 %, ale ponižují alikvotně z množiny všech potenciálně zpoplatnitelných odpadů příslušnou část. V průběhu řízení nicméně konkretizovaly množinu odpadů, ze kterých byla výše odvodu takto vypočtena; přílohou prvostupňového rozhodnutí 2020 a prvostupňového rozhodnutí 2018 je seznam zpoplatněných odpadů. Prvostupňové rozhodnutí 2019 na rozdíl od nich řešilo celé období kalendářního roku, a tak zřejmě správní orgány nepovažovaly použití přílohy za potřebné. Ve všech případech však byl podkladem pro určení výše odvodu návrh města Čáslav, který byl v průběhu řízení upraven a porovnán tak, že neexistují žádné pochybnosti ohledně toho, který odpad byl řešen, a jaký ne. Společnost AVE minimálně žádné takové pochybnosti konkrétně nenamítá. Uvedený postup je přípustný, neboť jasně vymezuje předmět řízení a zamezuje dvojímu zpoplatnění téhož odpadu v případném dalším řízení. Společnost AVE by se v takovém případě úspěšně ubránila návrhu námitkou, že z uvedeného odpadu již byl odvod vyměřen. Pakliže by byl postup správních orgánů ohledně limitu 20 % správný (tím se soud zabývá dále), nebylo by danému postupu co vytknout. Žalobní bod b) společnosti AVE (nevymezení zpoplatněných odpadů) tedy není důvodný.

Limit 20 % neměl být uplatněn

89. Jakkoliv je z provozního řádu a integrovaného povolení patrné, že materiály přijímané jako KP se co do předepsaných vlastností zpravidla kvalifikují též pro případné užití jako TZS, je zřejmé, že předepsané vlastnosti může splňovat i další přijímaný odpad. Důležité je, že je to

výhradně provozovatel skládky, kdo svou faktickou činností rozhoduje o tom, které materiály budou jako TZS použity a započteny do bezplatného limitu. V případě sporných materiálů vykázaných jako KP společnost AVE nikdy netvrdila, že je tímto způsobem použila a vykazala. Jakkoliv jsou hlášení a evidence pouze podpůrnou pomůckou a rozhodující je skutkový stav nakládání s odpadem (což by bylo relevantní např. v případě mylného zaevidování odpadu pod nesprávným uvedením původce nebo jiného neúmyslného opomenutí), v daném případě je nabíledni, že evidence odpovídají skutečnému záměru společnosti AVE. Ta sporné odpady jako TZS nevyužila a využít nikdy nechtěla. Naopak, setrvale (systematicky) je používala a evidovala jinak a zastávala názor, že takové použití evidované pod jiným kódem než TZS je využitím odpadu. Tento názor byl nicméně chybný. Nebyl zde však prostor pro korekci hlášení, protože způsob použití odpadu nelze zpětně měnit. Na místě nebyl ani analogický postup dle § 98 odst. 2 daňového řádu, tedy uplatnění výhod při určení daně dle pomůcek (byť se o něj správní orgány *de facto* použitím limitu nesprávně pokusily), neboť poplatek nebyl určen na základě pomůcek, ale dokazováním.

90. Městu Čáslav je potřeba dát za pravdu v tom, že správní orgány neměly ve prospěch společnosti AVE započítávat odpad užitý jako KP do limitu pro bezplatné TZS, neboť pro to nesplňoval podmínky (chybělo rozhodnutí provozovatele skládky o takovém jeho použití). Tento postup, jakkoliv motivován snahou o spravedlivé řešení případu, je arbitrární. Pokud by společnost AVE jako provozovatel skládky určovala, které TZS má být do limitu započteno, mohla postupovat jinak. Mohla takto započíst např. odpady jiných původců (jakkoliv by to nedávalo ekonomicky přílišný smysl, ledaže by se tím těmto původcům vycházela např. z obchodních důvodů vstříc) nebo jiné „své“ odpady, např. ty nebezpečné, což by mělo vliv na výši odvodu. U ukládání odvodu jen za část ročního období (napadené rozhodnutí 2018 a napadené rozhodnutí 2020) by též mohlo dojít k tomu, že by ve zbývajícím období bylo přijato relativně méně odpadu, a tedy by byl roční limit překročen, nebo naopak více odpadu, čímž by se podíl 20 % „naředil“ a zůstal nenaplněn. Město Čáslav má sice pravdu v tom, že jde o maximální limit, který naplněn být nemusí, soud tento příklad však uvádí pro ilustraci toho, že arbitrární odpočtení části odpadů do tohoto limitu (aniž by o takové kategorizaci v době uložení odpadu rozhodl provozovatel skládky) nesplňuje zcela deklarovaný cíl postupovat *in dubio pro mitius*.
91. Z výše uvedeného vyplývá, že odvod byl napadenými rozhodnutími předepsán po právu, mohl však být uložen i za ty odpady, které byly nesprávně zařazeny do limitu pro TZS. Částka odvodu má být tedy minimálně stejná, jako byla přiznána, patrně však vyšší. Žaloba města Čáslav je v rozsahu jeho žalobního bodu a) důvodná.

Výrok nebyl neúplný

92. Společnost AVE se mýlí, má-li za to, že nebylo rozhodnuto o celém předmětu řízení a že nebyla do budoucna založena překážka věci rozhodnuté. Zatímco v případě prvostupňového rozhodnutí 2018 krajský úřad prvním výrokem (částečně) vyhověl návrhu ohledně dvou období roku 2018 a druhým výrokem návrh zamítl ohledně zbývajících období, prvostupňové rozhodnutí 2019 a prvostupňové rozhodnutí formálně zamítavý výrok neobsahovala, neboť ohledně všech projednávaných časových období návrhu částečně vyhovovala a odvod ukládala. Z návětí těchto výroků je však patrné, že krajský úřad rozhodoval o širším požadavku (návrhu) města Čáslav a implicitně mu ve zbývajícím rozsahu nevyhověl.

93. Takový postup je přípustný, neboť návětí rozhodnutí je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012-57, č. 3268/2015 Sb. NSS). Není přitom nijak výjimečné, že rozhodnutí (autoritativní správní akt) v sobě skrývá několik výroků samostatných (a tím i samostatně napadnutelných). Obvykle bývají také graficky odlišeny do odstavců anebo číslovány, není to však pravidlem a neděje se tak zcela bez chyb. Nutno si v této souvislosti uvědomit, že pojem „rozhodnutí správního orgánu“ má širší i užší význam. V širším významu je „rozhodnutím“ zpravidla písemný akt správního orgánu, individualizovaný jednacím číslem, datem vydání a dalšími formálními náležitostmi. Z užšího hlediska (a z pohledu správního soudnictví) může ovšem takto individualizované rozhodnutí v sobě skrývat několik samostatných autoritativních vyřízení několika věcí (starší literatura hovořila o „kusech“), a každé takové vyřízení (rozhodnutí v užším slova smyslu) je výrokem. I když správní rozhodnutí (v onom širším významu) ukládá např. pokutu pod jedním jednacím číslem jim všem, třeba i v jediné větě nijak nečleněné, je přesto zřejmé, že se tak mohlo stát i samostatnými výroky (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 216/95-23). Soud na tomto místě znovu připomíná zvláštní povahu řízení, které se sice zahajuje na návrh, nese však prvky obdobné jiným řízením, ve kterých se předepisuje peněžní povinnost (daňové řízení, řízení o uložení dalších odvodů na úseku životního prostředí atp.). V těchto řízeních také zpravidla bývá „ve hře“ různá výše daní či odvodů, která může být v návaznosti na průběh řízení nakonec uložena v nižší výši, než se na počátku jevílo, aniž by bylo potřeba rozhodovat více výroky.
94. Společností AVE citovaná rozhodnutí NSS na danou věc nedopadají, neboť se týkají odlišných věcí. Rozsudek ze dne 30. 4. 2013, č. j. 9 As 149/2012-30, řešil kolaudační rozhodnutí, které neodpovídalo ani žádosti stavebníků ani stavebním úřadem schválené projektové dokumentaci. Rozsudek z 18. 6. 2003, č. j. 7 A 555/2002-16, se zabýval odškodněním politického vězně ve dvou různých obdobích, přičemž správní orgány rozhodly jen o jednom z nich. V případě rozhodnutém dne 8. 8. 2013, č. j. 4 As 34/2013-24, NSS přezkoumával rozhodnutí v přestupkovém řízení zahájeném pro dva rozdílné skutky, ve kterém odvolací orgán změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že pouze vypustil jednu skutkovou podstatu, aniž by současně došlo k zastavení řízení o zbytku (šlo tedy o skutek, nikoliv o výši částky). I v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, šlo o změnu, resp. doplnění výroku v odvolacím přestupkovém řízení. NSS zde připomněl sankční povahu řízení a poukázal na úpravu problematiky změny prvostupňového rozhodnutí v trestním řádu. Ani rozsudek ze dne 26. 4. 2018, č. j. 4 As 169/2017-46, není společnosti AVE ku prospěchu, neboť při hodnocení významu opomenutí výroku o náhradě nákladů řízení ve věci služebního poměru příslušníka bezpečnostních sborů výslovně uvedl, že taková vada by ke zrušení rozhodnutí žalovaného mohla vést jen tehdy, pokud by mohla mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Jelikož však stěžovali právo na náhradu nákladů *ex lege* nenáleželo, jeho právní postavení by se tedy v případě zrušení rozhodnutí soudem nezměnilo, pouze by se oddálilo konečné rozhodnutí. Velice obdobná situace panuje nyní, neboť i kdyby výrok o zamítnutí nároku skutečně ani implicitně neexistoval, společnost AVE by to na právech nepoškozovalo a mohla by se – pokud by ovšem tvrdila, že se stále vede v této části věci řízení – leda domáhat ochrany žalobou proti nečinnosti. V této žalobě je nicméně její žalobní bod a) [neúplný výrok] nedůvodný.

Prekluze

95. Konečně soud posoudí, zda byly odvoody předešlé včas. Zákon o odpadech nestanovuje žádnou lhůtu, ve které by mohly být doměřeny poplatky za uložení odpadu. Nutnost aplikovat omezující prekluzivní lhůtu i v případech, pro které zvláštní zákon obdobou úpravu nestanoví, dovodil NSS např. v rozsudcích ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, a ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 As 37/2018-28. NSS zde uvedl, že smyslem prekluze stejně jako promlčení je jednak přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů, jednak stimulovat věřitele (ať již jím je subjekt soukromého práva nebo veřejná moc) k včasnému uplatnění jeho práv. Právo vychází z pozice, že zásahy veřejné moci do soukromé sféry jsou v zásadě vždy limitovány během času. V rozsudku ze dne 28. 4. 2016, č. j. 2 As 8/2016-32, pak NSS uvedl, že poplatek za ukládání odpadů je daní v širším smyslu a lze ho řádně stanovit (vyměřit) pouze ve lhůtě podle § 148 daňového řádu. Nenaznačil však, jaká lhůta pro vyměření poplatku za uložení odpadu by měla být podle tohoto ustanovení daňového řádu aplikována.
96. Podle § 148 odst. 1 daňového řádu nelze *daň stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení.*

Podle odst. 2 platí, že *lhůta pro stanovení daně se prodlužuje o 1 rok, pokud v posledních 12 měsících před uplynutím dosavadní lhůty pro stanovení daně došlo k*

- a) *podání dodatečného daňového tvrzení nebo oznámení výzvy k podání dodatečného daňového tvrzení, pokud tato výzva vedla k doměření daně,*
- b) *oznámení rozhodnutí o stanovení daně,*
- c) *zahájení řízení o mimořádném opravném nebo dozorčím prostředku,*
- d) *oznámení rozhodnutí ve věci opravného nebo dozorčího prostředku, nebo*
- e) *oznámení rozhodnutí o prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně.*

Odst. 3 stanoví, že *byla-li před uplynutím lhůty pro stanovení daně zahájena daňová kontrola, podáno řádné daňové tvrzení nebo oznámení výzvy k podání řádného daňového tvrzení, běží lhůta pro stanovení daně znovu ode dne, kdy byl tento úkon učiněn.*

Odst. 4 uvádí, že *lhůta pro stanovení daně neběží po dobu*

- a) *řízení, které je v souvislosti se stanovením daně vedeno před soudem ve správním soudnictví a před Ústavním soudem,*
- b) *řízení o otázce, o níž je příslušný rozhodnout soud a která je nezbytná pro správné stanovení daně,*
- c) *od zmeškání odvolací lhůty proti rozhodnutí o stanovení daně až do oznámení rozhodnutí o jejím navrácení v předešlý stav, nebo*
- d) *od marného uplynutí úložní doby až do dne doručení rozhodnutí, kterým je prohlášena neúčinnost doručení rozhodnutí vydaného v nalézacím řízení.*

Podle odst. 5 platí, že *lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku podle odstavce 1.*

Odst. 6 a 7 se zjevně nyní řešené věci netýkají, protože se týkají možného prolomení prekluzivní lhůty v souvislosti se spácháním daňového trestného činu.

97. Správní orgány měly za to, že na poplatek se analogicky vztahuje tříletá prekluzivní lhůta, kterou prodlužuje vydání prvostupňového rozhodnutí v jejích posledních dvanácti měsících (§ 148 odst. 1 a 2 daňového řádu). Z důvodů uplynutí prekluzivní lhůty vyloučily z poplatku pouze část období roku 2018, napadené rozhodnutí 2018 však město Čáslav nenapadlo, a tak je jeho žalobní bod c) nedůvodný. Společnost AVE se naopak domnívá, že k prekluzi došlo i v případě dalších částí roku 2018 a 2019, neboť analogii § 148 daňového řádu nelze nad rámec odst. 1 použít.
98. Zdejší soud v rozsudku 59 Af 4/2022-29, dospěl k závěru, že poplatek za ukládání odpadu lze vyměřit v desetileté prekluzivní lhůtě podle § 148 odst. 5 daňového řádu a že instituty stavění a přerušení lhůty podle daňového řádu, se neuplatní, neboť nemají v zákoně o odpadech předobraz a samotná tříletá prekluzivní lhůta je nedostatečná. Opřel se o rozsudek ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 378/2021-34, ve kterém NSS sice řešil vyměřování odvodů za odnětí půdy ze ZPF, nikoli doměření poplatků za uložení odpadu, nicméně zdejší soud měl za to, že jsou vyslovené závěry plně aplikovatelné právě i pro určení prekluzivní lhůty pro výběr poplatků za uložení odpadu podle zákona o odpadech. NSS v rámci rozboru možnosti analogické aplikace tříleté prekluzivní lhůty a maximální desetileté objektivní prekluzivní lhůty podle § 148 daňového řádu uvedl, že „[p]řavidlo v § 148 odst. 1 daňového řádu však analogií legis na odvody za zábor zemědělské půdy použít nelze, a to ze dvou důvodů. Za prvé tříletá lhůta v § 148 odst. 1 daňového řádu nepůsobí sama o sobě, ale může být prodloužena, přerušena a stavěna. V praxi se tak také často děje. Analogicky použít tyto důvody pro prodloužení, přerušování či stavění na postup dle zákona o ochraně ZPF by pak ve většině případů nebylo možné. A bez jejich použití by právní stav nebyl podobný daňové úpravě. Nedošlo by tak ke skutečnému analogickému použití prekluzivní lhůty dle daňového řádu, ale k izolovanému použití tříleté lhůty, která však v daňovém procesu neplatí takto samostatně.“ NSS tedy měl za to, že § 148 odst. 1 daňového řádu nelze použít izolovaně, pokud nelze ve většině případů využít nástroje pro stavění, přerušování nebo prodloužení prekluzivní lhůty.
99. Zmíněný rozsudek 8 As 873/2021-34 však zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 18. 6. 2024, č. j. III ÚS 2331/23. Ústavní soud uvedl, že § 148 daňového řádu je komplexní úpravou lhůty pro vyměření daně a jednotlivé odstavce nelze vykládat tak, že obsahují jednotlivé na sobě nezávislé lhůty či skutečnosti. Jedná se o soubor souvisejících a vzájemně propojených pravidel, která se uplatní při posouzení skutečnosti, zda daň byla vyměřena v zákonem vymezeném časovém období (bod 21 nálezu). Použití § 148 daňového řádu jako celku dosavadní judikatura NSS nebrání (bod 22-23 nálezu). Vytkl NSS, že nemožnost užití základní lhůty § 148 odst. 1 daňového řádu neodůvodnil a neprovedl dostatečný rozbor řešení přicházejících v úvahu (bod 24 nálezu). Ústavní soud uvedl, že při analogickém použití určitého ustanovení na situace, pro které nebylo primárně určeno, může docházet k dílčím nesrovnalostem, které si vyžadují další analogické úvahy. To je logický důsledek užití analogie a není sám o sobě důvodem pro selektivní přístup při aplikaci analogicky použitého ustanovení (bod 25 nálezu). Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba použít ústavně konformní. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větech toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy. Výklad procesních norem v řízení, kde se osoba domáhá ochrany svého základního práva, musí být veden způsobem, který toto právo účinně chrání. Je tedy namístě aplikovat § 148 daňového řádu jako celek (bod 26).

100. Závěry Ústavního soudu, byť vyslovené v kontextu odvodů za odnětí půdy ze ZPF, je nutno vztáhnout i na projednávanou věc. Vylučují samostatnou aplikovatelnost jak tříleté, tak desetileté lhůty dle § 148 daňového řádu, který je pro jeho funkční provázanost v maximální možné míře aplikovat analogicky jako celek.
101. V režimu zákona o odpadech nicméně nelze počátek lhůty vázat *na podání řádného tvrzení*, neboť povinnost podávat evidence a hlášení netíží původce odpadu, nýbrž provozovatele skládky. Ačkoliv jde v daném případě o tutěž osobu, nelze posuzovat počátek prekluzivní lhůty pro různé subjekty rozdílně. Lhůtu pak nestaví ani kontrola placení poplatku, neboť soudy dovodily, že nemá charakter *daňové kontroly* (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 A 197/2015-49, a rozhodnutí NSS o kasační stížnosti proti němu ze dne 19. 3. 2021, č. j. 3 As 63/2019-35, a též rozsudek 59 Af 4/2022-29, body 30-31). Z relevantních možností stavení a prodlužování lhůty je aplikovatelné jen oznámení prvostupňového rozhodnutí o stanovení poplatku a případného odvolání o něm. Společnost AVE použitelnost těchto situací zpochybňuje s tím, že analogii lze uplatňovat jen ve prospěch a výsledek analogické aplikace je pro ni horší, než kdyby se postupovalo podle daňového řádu zcela. Ten totiž mj. nepřipouští opakované vydávání prvostupňových rozhodnutí. V daném případě však pomijí právě nepoužitelnost ostatních situací, které by v režimu daňového řádu k prodlužování nejzazšího dne pro stanovení daně vedly (zejména podání hlášení a vedení kontroly). Právě s ohledem na odlišný charakter daňového a správního řízení je nezbytné přiznat účinky prodloužení prekluzivní lhůty všem prvostupňovým rozhodnutím, je-li jimi vyměřen poplatek, stejně jako všem rozhodnutím o odvolání proti nim, pokud k jejich oznámení dojde v posledních dvanácti měsících lhůty.
102. Soud znovu připomíná zvláštní povahu řízení, ve kterém nejsou ve hře jen ústavně chráněná vlastnická práva původce odpadu, ale též práva příjemce poplatku, který jako veřejnoprávní korporace – územní společenství občanů – reprezentuje práva dalších osob na příznivé životní prostředí. Pokud jde o princip předvídatelnosti práva a právní jistoty, tak ten svědčí oběma účastníkům posuzovaných správních řízení. Jak přitom soud uvedl v rozsudku 59 Af 4/2022-29, příjemce poplatku nemusí při pochybení provozovatele skládky vůbec disponovat informací o nevybrání poplatku za uložení odpadu (např. protože bude nepřesně deklarován jako odpad osvobozený od takového poplatku) včas, a proto mu nelze klást k tíži, podá-li návrh na uložení povinnosti zaplatit poplatek dodatečně až v návaznosti na zjištění učiněná na základě provedené kontroly. NSS přitom v rozsudku ze dne 15. 9. 2022, č. j. 10 As 322/2021-58, bod 18, zdůraznil, že *„systematické a účelové evidování odpadů jako využívání na KP namísto ukládání je společensky nežádoucí jev. Na jedné straně přináší významnou úsporu finančních prostředků, resp. získání konkurenční výhody (levnějšího skládkování) oproti konkurenci, na druhé straně však přispívá k deformaci trhu v daném odvětví, neplnění regulační funkce poplatku a v konečném důsledku i ke krácení odvodů prostředků do Státního fondu životního prostředí ČR a do rozpočtů obcí, které jsou účelově vázány na využití v ochraně životního prostředí.“* Nedostatek právní úpravy procesu stanovení výše poplatku nelze vykládat tak, aby vedl k naprostému popření jeho smyslu a znemožnění jeho efektivního vybírání.
103. Ohledně období roku 2018 přicházejí tedy v úvahu (jako pro prekluzivní lhůtu relevantní) data oznámení jednotlivých rozhodnutí žalobkyni, tj. 9. 3. 2020, 13. 11. 2020, 22. 11. 2021, 29. 6. 2022 a 2. 11. 2022 (viz body 26-31 tohoto rozsudku). Prekluzivní lhůtu v posledních 12 měsících prodloužila o 1 rok oznámení z 9. 3. 2020 (pro období od 1. 1. do 9. 3. 2018 nově končila lhůta 1. 1. do 9. 3. 2022), 13. 11. 2020 (pro období od 10. 3. do 13. 11. 2018 nově

končila lhůta od 10. 3. do 13. 11. 2022) a 22. 11. 2021 (pro období od 1. 1. do 13. 11. 2018 nově končila lhůta od 1. 1. do 13. 11. 2023 a pro období od 22. 11. do 31. 12. 2018 nově končila od 22. 11. do 31. 12. 2022). Je tedy zřejmé, že napadeným rozhodnutím 2018 byl dne 2. 11. 2022 pravomocně vyměřen poplatek v rámci otevřené prekluzivní lhůty.

104. Společnost AVE též ve vztahu k období roku 2018 poukázala na judikaturu, podle které formální úkony správce daně prekluzivní lhůtu neprodłużují. Soud nicméně nemá za to, že by první zrušené rozhodnutí a druhé zrušené rozhodnutí byla vydaná účelově. První zrušené rozhodnutí krajského úřadu bylo zrušeno (dle názoru soudu nesprávně) především pro absenci započtení odpadu do limitu 20 %. Ve druhém zrušeném rozhodnutí se krajský úřad na několika stranách se zrušujícím rozhodnutím vypořádával a vyrovnával se se závazným právním názorem. To, že se vůči němu vymezil a popsal obtíže, které mu znemožňují pokyn následovat, neznamená, že by šlo o účelové rozhodnutí neprodłużující prekluzivní lhůtu.
105. Ohledně období roku 2019 byla základní prekluzivní lhůta původně končící v roce 2022 (vždy tři roky od návozu jednotlivého odpadu) prodłużena oznámením prvostupňového rozhodnutí 2019 dne 2. 1. 2022 (viz bod 9 tohoto rozsudku) o 1 rok ohledně veškerých odpadů uložených na skládce v období od 2. 1. do 31. 12. 2019. Poplatek za tyto odpady byl tedy napadeným rozhodnutím 2019 dne 9. 5. 2022 pravomocně vyměřen v rámci otevřené prekluzivní lhůty. Návrh města Čáslav se však týkal též odpadů od původce společnosti AVE, které byly uloženy na skládku dne 1. 1. 2019 (viz např. položky vprostřed str. 14 přílohy č. 2 návrhu). Soud je povinen přihlédnout i bez návrhu a odpovídající argumentace k prekluzi poplatku za tyto odpady, neboť u nich lhůta marně uplynula již 1. 1. 2022. Ačkoliv šlo o den pracovního klidu, k prodłużení lhůty pro stanovení daně nedochází (srov. rozsudek ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Afs 21/2020-56, č. 4225/2021 Sb. NSS).
106. Soud tedy uzavírá, že žalobní bod j) [prekluze] sice neshledal důvodným, nicméně sám z úřední povinnosti zjistil, že v případě napadeného rozhodnutí 2019 poplatková povinnost ve věci odpadů uložených dne 1. 1. 2019 prekludovala.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

107. Soud neshledal námitky proti napadenému rozhodnutí 2018 důvodnými, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Napadené rozhodnutí 2019 shledal nezákonným jednak pro žalobní námitky žalobce b), jednak pro prekluzi zjištěnou z úřední povinnosti, proto jej zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. stejně jako napadené rozhodnutí 2020, které shledal nezákonným pro žalobní námitky žalobce b).
108. V dalším řízení je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku. Stanoví tedy poplatek znovu bez toho, aby odpady původně nevykázané jako TZS započítával do bezplatného limitu 20 % pro tento typ odpadů. Z poplatkové povinnosti vyloučí ty odpady, ohledně nichž došlo k prekluzi poplatku (nyní jde pouze o odpady navezené dne 1. 1. 2019). Soud pro vyloučení pochybností konstatuje, že na věc analogicky dopadá § 148 odst. 4 písm. b) daňového řádu. Prekluzivní lhůta tedy neběžela ode dne zahájení jednotlivých řízení před soudem do právní moci tohoto rozsudku.
109. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
110. Vzhledem k tomu, že soud neuznal důvodnou žádnou žalobní argumentaci žalobkyně a) a ke zrušení napadeného rozhodnutí 2019 a napadeného rozhodnutí 2020 přistoupil toliko

z důvodů, které shledal sám z úřední povinnosti, resp. z důvodů tvrzených žalobcem b), nelze výsledek řízení považovat za procesní úspěch žalobkyně a), a ta proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

111. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak – v případě samostatného projednávání žalob – jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení vůči žalobkyni a) příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

112. Žalobce b) byl naproti tomu plně úspěšný, a tak mu soud přiznal náhradu zaplacených soudních poplatků ve výši **2 x 3000 Kč** a dále odměnu za zastupování podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) spočívající v:

- šesti úkonech právní služby do rozhodnutí o spojení věcí ke společnému řízení (příprava a převzetí věci, podání žaloby a replika k vyjádření žalovaného ve věcech týkajících se napadeného rozhodnutí 2019 a napadeného rozhodnutí 2020) podle § 7, § 9 odst. 5 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a c) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 ve výši 3 100 Kč/úkon, tj. celkem **18 600 Kč**,

- dvou úkonech právní služby po rozhodnutí o spojení věcí ke společnému řízení (vyjádření ze dne 17. 8. 2023 a poradu s klientem po zaslání shrnujícího vyjádření společnosti AVE po nařízení jednání, které obsahovalo rozsáhlou doposud neuplatněnou argumentaci) podle § 7, § 9 odst. 5 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. c) a d), § 12 odst. 3 (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2023, č. j. 8 Afs 27/2021-67) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 ve výši 5 100 Kč/úkon, tj. celkem **10 200 Kč**,

- jednom úkonu právní služby (účast při jednání dne 28. 1. 2025 nepřevyšující dvě hodiny) podle § 7, § 9 odst. 5, § 10b odst. 5 písm. a) [ve věci se fakticky jedná o rozhodnutí správce daně ve věci peněžitého plnění přesahujícího částku 500 000 Kč] a § 11 odst. 1 písm. e) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025 ve výši **10 300 Kč**,

- osmi režijních paušálech dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 ve výši 300 Kč/úkon, tj. celkem **2 400 Kč** a

- jednom režijním paušálu dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025 ve výši **450 Kč**.

Právní zástupce žalobce b) není plátcem DPH. Náhradu nákladů řízení v celkové výši **47 950 Kč** je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce žalobce b) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 zákona občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.).

113. Pro úplnost soud dodává, že žalobcům podle § 60 odst. 5 s. ř. s. nepřísluší náhrada nákladů vynaložených v původním procesním postavení osob zúčastněných na řízení.

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 nejbližší následující pracovní den.

Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 28. ledna 2025

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu