



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyň: **a) AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zast. JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, **b) město Čáslav**, se sídlem nám. Jana Žižky z Trocnova 1, Čáslav, zast. Mgr. Petrem Rudolfem, advokátem se sídlem Opletalova 1566/30, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí 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, o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, č. j. 43 Af 9/2022-135,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, č. j. 43 Af 9/2022-135, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou posuzované věci je doměření dlužného poplatku za ukládání odpadů žalobkyni a) jako společnosti provozující skládku na návrh žalobkyně b) jako města, v němž se tato skládka nachází. Sporná je především prekluze stanovení tohoto dlužného poplatku a dále možnost dodatečného určení odpadů na tzv. technické zabezpečení skládky, které je ze zákona do určitého limitu osvobozené od poplatkové povinnosti. Nejvyšší správní soud se nicméně těmito otázkami nezabýval, neboť zjistil, že krajský soud nerozhodl o celém předmětu řízení, a proto musel přistoupit ke zrušení jeho rozsudku bez věcného vypořádání námitek.

[2] Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) uložil žalobkyni a) povinnost zaplatit žalobkyni b) dlužný poplatek podle § 46 odst. 2 tehdy účinného zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, za ukládání odpadů (dále též „dlužný poplatek“) na skládku v rámci „Centra komplexního nakládání s odpady Čáslav“ (dále jen „skládku“), kterou žalobkyně a) provozovala, a to třemi samostatnými rozhodnutími, vztahujícími se k období let 2018, 2019 a 2020. Navazující tři větve správních a soudních řízení lze shrnout následovně:

1. Žalobkyně a) se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) a vedenou pod sp. zn. 51 Af 19/2022 sama domáhala zrušení **rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2022 (dále jen „rozhodnutí MŽP 2018“)**. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a) a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 29. 6. 2022 (dále jen „rozhodnutí KÚ 2018“), dle něhož měla žalobkyně a) 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 žalobkyně b) na doměření povinnosti zaplatit dlužný poplatek i v mezidobí, tj. od 10. 3. 2018 do 21. 11. 2018, krajský úřad zamítl z důvodů prekluze.
2. Žalovaný **rozhodnutím ze dne 9. 5. 2022 (dále jen „rozhodnutí MŽP 2019“)** zamítl odvolání žalobkyně a) a žalobkyně b) a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 30. 12. 2021 (dále jen „rozhodnutí KÚ 2019“), dle něhož měla žalobkyně a) povinnost zaplatit žalobkyni b) dlužný poplatek ve výši 51 547 988 Kč. Krajský soud řízení o žalobách obou žalobkyň proti rozhodnutí MŽP 2019 vedl pod sp. zn. 43 Af 9/2022 a 54 Af 10/2022.
3. Žalovaný následně **rozhodnutím ze dne 9. 12. 2022 (dále jen „rozhodnutí MŽP 2020“)** zamítl odvolání obou žalobkyň a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 5. 9. 2022 (dále jen „rozhodnutí KÚ 2020“). Povinnost žalobkyně a) zaplatit dlužný poplatek ve výši 11 396 719 Kč se vztahovala k období od 1. 1. 2020 do 11. 3. 2020. Řízení o žalobách žalobkyň v této větvi krajský soud vedl pod sp. zn. 51 Af 3/2023 a 43 Af 3/2023.

[3] Krajský soud následně spojil všechna výše uvedená řízení ke společnému projednání. Výroky I. a II. v záhlaví citovaného rozsudku poté zrušil rozhodnutí MPŽ 2019 a rozhodnutí MŽP 2020 [na základě žalobních námitek žalobkyně b) a zčásti kvůli vadě zjištěné *ex offio*] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle závazného právního názoru krajského soudu žalovaný „[s]tanoví tedy poplatek znovu bez toho, aby odpady původně nevykázané jako TZS [technické zabezpečení skládky] 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).“ Žalobu žalobkyně a) proti rozhodnutí MPŽ 2018 zamítl výrokem III.

[4] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že řízení, v němž byl předepsán poplatek žalobkyni a), má povahu vyměřovacího řízení, v němž se postupuje dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, za přiměřené analogické aplikace zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Dodal, že se jedná o specifické „hybridní“ řízení, jak ve způsobu iniciace, tak i v nastavení účastenství. Poukázal rovněž na specifickou projednávanou věc, v níž je původce odpadu (osoba s poplatkovou povinností) rovněž provozovatelem skládky, tedy

pokračování

osobou disponující kompletní evidencí o nakládání s odpady. V posuzované věci proto existuje značná informační disproporce ohledně evidence těchto odpadů.

[5] Krajský soud následně s přihlédnutím k rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, č. 4098/2021 Sb. NSS, učinil závěr, že použití odpadů na tzv. konstrukční prvky skládky není jejich využitím, nýbrž jde stále o odstraňování podléhající poplatku. Nepřisvědčil argumentaci žalobkyně a) týkající se nesprávného posouzení správními orgány a nezohlednění rozdílu mezi konstrukčními prvky skládky a technickým zabezpečením skládky. Pouze odpad využitý jako technické zabezpečení skládky je spojen s možností snížení poplatku dle § 45 odst. 3 zákona o odpadech: *Poplatky se neplatí za ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky v souladu se schváleným projektem a provozním řádem skládky. Technologickým materiálem není odpad, který je ukládán nad rámec projektu určujícího nezbytné množství. Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem požadavky na ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky. Maximální celkové množství odpadů uložených na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky, za které se neplatí poplatek, může dosahovat maximální výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce.*

[6] Správní orgány správně dovodily, že konstrukční prvky podléhají poplatkové povinnosti. Povahu odpadů tak nebylo třeba dále posuzovat, ani poučovat žalobkyni a) o tom, jaké podklady by měla doložit.

[7] Krajský soud opětovně zdůraznil, že je to výhradně provozovatel skládky, kdo rozhoduje o započtení materiálů použitých na technické zabezpečení skládky do bezplatného limitu. V případě sporných materiálů (vykázaných jako konstrukční prvky) žalobkyně a) netvrdila, že by je tímto způsobem použila. Setrvale je totiž evidovala pod jiným kódem a tvrdila, že se jedná o využití odpadu. Krajský soud následně označil postup správních orgánů, které ve prospěch žalobkyně a) započítaly odpad užitý jako konstrukční prvky do limitu pro bezplatné technické zabezpečení skládky, za nesprávný, jelikož chybělo rozhodnutí provozovatele skládky o takovém užití. Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně a), že nebylo rozhodnuto o celém předmětu řízení a že výrok rozhodnutí krajského úřadu nebyl úplný.

[8] Závěrem se krajský soud vypořádal rovněž s otázkou prekluze. S odkazem na judikaturu NSS dospěl k závěru, že poplatek za ukládání odpadu je daní v širším smyslu a lze jej stanovit pouze pomocí analogické aplikace lhůty dle § 148 daňového řádu. Dle navazující judikatury Ústavního soudu není možné samostatně aplikovat tříletou či desetiletou lhůtu dle § 148 daňového řádu, toto ustanovení je třeba aplikovat jako celek (nález ÚS ze dne 18. 6. 2024, sp. zn. III ÚS 2331/23). Krajský soud následně z úřední povinnosti přihlédl k prekluzi (lhůta marně uplynula dne 1. 1. 2022) poplatku za odpady uložené na skládku dne 1. 1. 2019, související s rozhodnutím MŽP 2019. Prekluzivní lhůta dle krajského soudu neběžela ode dne zahájení jednotlivých řízení před soudem do právní moci napadeného rozsudku [§ 148 odst. 4 písm. b) daňového řádu].

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a)

[9] Žalobkyně a) [dále „stěžovatelka“] napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka brojí proti všem výrokům napadeného rozsudku. Navrhuje, aby NSS rozsudek krajského soudu (případně i napadaná rozhodnutí MŽP) zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II.a) Přípustnost kasační stížnosti

[10] Stěžovatelka úvodem zopakovala, že krajský soud zrušil rozhodnutí MŽP 2019 a rozhodnutí MŽP 2020 (výroky I. a II. rozsudku) pouze na základě námitek uplatněných žalobkyní b). Stěžovatelku proto považoval za procesně neúspěšného účastníka (body 110 a 111 napadeného rozsudku). Rozhodnutí MŽP 2018 poté obstálo, pouze protože jej žalobkyně b) nenapadla žalobou. Stěžovatelka zdůraznila, že usiluje o zrušení napadeného rozsudku v plném rozsahu. Ani ve vztahu k výrokům I. a II. tak nemíří pouze proti jeho odůvodnění. Namítá, že v důsledku vysloveného závazného právního názoru krajského soudu bude stěžovatelce stanovena povinnost k úhradě desítek milionů korun, aniž by mohla využít zákonného osvobození části odpadů určených na technické zabezpečení skládky do výše 20% limitu.

[11] Je si vědoma úvah rozšířeného senátu, dle něhož je kasační stížnost nepřijatelná, nenamítá-li její podatel, že měl krajský soud výrokem v dané věci rozhodnout jinak (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS). Formálně se může zdát, že stěžovatelka byla ve vztahu k výrokům I. a II. napadeného rozsudku úspěšná. Ve skutečnosti tomu tak není, jelikož důsledek zrušení rozhodnutí MŽP je pro stěžovatelku méně příznivý, než pokud by krajský soud zamítl její žaloby, neboť nyní je žalovaný zavázán pro ni nepříznivým právním názorem krajského soudu. Je přesvědčena, že procesní úspěch není možné vykládat ryze formálně, napadá-li správní rozhodnutí více účastníků s opačnými materiálními zájmy na výsledku řízení. Ztotožnila se s odlišným názorem disentujících soudců rozšířeného senátu, dle nichž účastník může napadnout i pro něj formálně příznivý výrok, je-li související právní názor pro něj naopak nepříznivý a nepochybně usiluje o zrušení napadeného rozsudku (bod 35 odlišného stanoviska usnesení č. j. 5 Afs 91/2012-41).

[12] Stěžovatelka navrhuje věc předložit rozšířenému senátu, pokud by se NSS neztotožnil s jejím výkladem výjimky z nepřijatelnosti kasační stížnosti dle § 104 odst. 2 s. ř. s. v řízeních, kde je více žalobců s principiálně rozdílnými zájmy. Usnesení č. j. 5 Afs 91/2012-41 totiž nemusí vždy dopadat na tyto případy.

II.b) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[13] Věcně stěžovatelka namítá, že se krajský soud nijak nevypořádal se skutečností, že dodatečně určila odpady na technické zabezpečení skládky (podléhající osvobození od poplatků do výše 20% limitu ze všech ukládaných odpadů) ve vztahu k rokům 2018 a 2020 již v řízení před krajským úřadem. I přes to, že stěžovatelka tyto skutečnosti namítala již v dřívějších řízeních, krajský soud je zjevně opomněl zohlednit.

[14] Stěžovatelka dále považuje závěr krajského soudu za vnitřně rozporný. Uvedl totiž, že právní povaha konstrukčních prvků vylučuje jejich *využití* ve smyslu zákona o odpadech a současně že stěžovatelka s těmito odpady fakticky nakládala jako

pokračování

s konstrukčními prvky. Dle krajského soudu totiž odpady určené na konstrukční prvky sloužily k zajištění tělesa skládky, nejednalo se však o *využité* odpady, nýbrž o odpady *odstraněné*. Správní orgány proto mohly vycházet pouze z administrativních evidencí, nikoliv z dokazování ohledně faktického nakládání. Stěžovatelka uvádí, že dle krajského soudu s odpady nakládala jako s konstrukčními prvky, nikoliv jako s technickým zabezpečením skládky. Způsob použití odpadů tak nešlo zpětně měnit. Je dlouhodobě přesvědčena, že speciální obvodové hrázky a hlavní komunikace vytvořené na tělese skládky přesahují meze běžného technického zabezpečení skládky, a proto je evidovala jako *využitý* odpad. Krajský soud nijak nezpochybnil skutkové závěry správních orgánů, že odpady určené na konstrukční prvky plnily funkci technického zabezpečení skládky. Jeho závěr týkající se vyloučení určené části odpadů na technické zabezpečení skládky a zohlednění jejich osvobození od poplatku je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný. Stěžovatelka navíc tvrdí, že se krajský soud nijak nevypořádal se závěry odkazovaného rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88.

II.c) Uplatnění limitu 20 % na technické zabezpečení skládky

[15] Stěžovatelka dále namítá, že byla oprávněna dodatečně určit odpady na technické zabezpečení skládky, jelikož se jednalo pouze o jejich odlišné právní a evidenční posouzení, nikoliv o zpětnou změnu faktického nakládání s odpady. Na poplatky za ukládání odpadů je třeba aplikovat základní zásady správy daní [§ 1 odst. 2 ve spojení s § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu], i v případě analogické aplikace daňového řádu. Krajský soud chybně dospěl k závěru, že žádné osvobození uloženého odpadu od poplatku nelze v doměřovacím řízení zohlednit. Stěžovatelka dále rozporuje závěr krajského soudu, že byl poplatek stanoven dokazováním, a nebylo tak namístě jej stanovit dle pomůcek ve smyslu § 98 odst. 2 daňového řádu. Krajský soud opomněl, že při stanovení poplatku pomocí dokazování je třeba zohlednit všechny možné výhody plynoucí původci odpadu z provedeného dokazování.

[16] Stěžovatelka v návaznosti na to odkázala na analogické užití institutů daňového procesního práva jako např. doktrínu esenciálních nákladů či povinnost správce daně přihlédnout k jakémukoliv možnému osvobození příjmu plynoucímu daňovému subjektu z účinné hmotněprávní úpravy. Krajský soud však tyto mechanismy v napadeném rozsudku nijak nerefletoval. Zatížil svůj rozsudek vadou nezákonnosti.

II.d) Prekluze poplatkové povinnosti ve vztahu k roku 2018

[17] Stěžovatelka nesouhlasí ani se způsobem, jakým krajský soud posoudil možnost stanovit poplatek i přes namítané uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně (bod 95 a násl. napadeného rozsudku). Podle krajského soudu se pro účely počítání běhu prekluzivní lhůty plně aplikuje § 148 daňového řádu, včetně pravidla o přerušování běhu lhůty v důsledku oznámení prvostupňového rozhodnutí o stanovení daně a rozhodnutí o oprávněm prostředku proti tomuto rozhodnutí. Podle stěžovatelky by mohlo dojít k prodloužení prekluzivní lhůty dle § 148 odst. 2 písm. b) a d) daňového řádu pokaždé pouze jednou. Daňový řád totiž nepřipouští zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem a navrácení věci k dalšímu řízení. I přes to, že v doměřovacím řízení za rok 2018 bylo vydáno vícero správních rozhodnutí, účinek prodloužení prekluzivní lhůty lze přiznat pouze prvnímu prvostupňovému rozhodnutí a prvnímu rozhodnutí žalovaného

dle § 148 odst. 2 písm. b) a d) daňového řádu. Jde o zásah do vlastnického práva stěžovatelky, dovozuje-li krajský soud stanovení poplatků mimo zákonná pravidla pro prodloužení běhu prekluzivní lhůty.

III. Vyjádření žalovaného a žalobkyně b) ke kasační stížnosti

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti neztotožnil s tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Žalovaný souhlasí s posouzením krajského soudu, že použité odpady (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly na skládce využívány, ale jejich uložení odstraněné. Rovněž souhlasí s krajským soudem v tom, že stěžovatelka nebyla oprávněna dodatečně určit odpady na technické zabezpečení skládky podléhající osvobození od poplatku do výše 20% limitu. K námitce týkající se prekluze poplatkové povinnosti souhlasí se stěžovatelkou v tom, že daňový řád nepřipouští zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem a navrácení věci k dalšímu řízení. Řízení o doměření dlužných poplatků však dle žalovaného nebyla daňovými řízeními, jelikož se procesně i věcně řídila zákonem o odpadech a správním řádem. Pouze kvůli neexistenci prekluzivních lhůt v tomto zákoně správní orgány správně analogicky aplikovaly § 148 daňového řádu, jehož pátý odstavec stanovuje desetiletou prekluzivní lhůtu. Žalovaný závěrem navrhl kasační stížnost zamítnout.

[19] Žalobkyně b) ve svém vyjádření zpochybnila přípustnost kasační stížnosti. Z přezkumu před NSS jsou vyloučeny věci, v nichž by i případný úspěch nemohl vést ke změně v právním postavení stěžovatelky. V rozsahu výroků I. a II. napadeného rozsudku nemohlo být stěžovatelce vyhověno jinak, než bylo vyhověno žalobkyni b). Kasační stížnost míří jen proti odůvodnění rozsudku ve věci výroků I. a II, což je dle § 104 odst. 2 s. ř. s. nutně spojeno s její nepřipustností.

[20] Dále nesouhlasí s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Provozovatel skládky (ani původce odpadu) nemá pravomoc dodatečně měnit evidenci uložených odpadů ani rušit poplatkovou povinnost, vznikající *ex lege* uložení odpadu na skládku (viz rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2023, č. j. 1 As 11/2022-94). Stěžovatelka směřuje nakládání s odpady jako s technickým zabezpečením skládky a osvobození od poplatkové povinnosti za odpad uložený na skládku. Ustanovení § 45 odst. 3 zákona o odpadech dopadá na osvobození od poplatkové povinnosti maximálně ve výši 20 % celkové hmotnosti odpadů. Není důvod považovat menší hodnoty než 20 % za vadné, a z toho důvodu je dodatečně opravovat. V bodě 32 a násl. kasační stížnosti stěžovatelka opomněla zohlednit tuto klíčovou část citovaného ustanovení: *„Maximální celkové množství odpadů uložených na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky, za které se neplatí poplatek, může dosahovat maximální výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce.“* Žalobkyně b) soustavně uvádí, že kategorie „konstrukčních prvků“ je účelovým nástrojem používaným stěžovatelkou k obcházení placení poplatků. Připomněla, že stěžovatelka byla opakovaně sankcionována Českou inspekcí životního prostředí. Žalobkyně b) nesouhlasí ani s tvrzeními o nespornosti toho, že konstrukční prvky měly přinejmenším parametry technického zabezpečení skládky (bod 37 kasační stížnosti). Závěr krajského soudu ohledně faktického způsobu nakládání nepovažuje za vnitřně rozporný, jak uvádí stěžovatelka v bodě 38 kasační stížnosti. Odmítá analogické užití daňového řádu, jež by vedlo k dodatečné možnosti provozovatele skládky zrušit poplatkovou povinnost, která vznikla původci odpadů jejich uložení na skládku.

pokračování

Stěžovatelka pouze zneužívá svého dvojího postavení provozovatele skládky a původce odpadů. K otázce prekluze žalobkyně b) uvádí, že analogická aplikace § 148 daňového řádu je velmi restriktivní a negativně zasahuje do práv oprávněné obce. Závěrem poukázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 21/21, zdůrazňující zájem obcí na placení poplatku za ukládání odpadů na jejich území. Navrhuje NSS, aby kasační stížnost odmítl pro nepřipustnost, případně ji jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Před samotným posouzením důvodů kasační stížnosti musí NSS mimo jiné ověřit, zda řízení před krajským soudem nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, resp. zda napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). K těmto vadám je NSS povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[22] NSS připomíná, že krajský soud zrušil výroky I. a II. napadeného rozsudku rozhodnutí MŽP 2019 a MŽP 2020 a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem V. poté uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni b) náhradu nákladů řízení. Napadené rozhodnutí MŽP 2019 shledal nezákonným na základě námitek žalobkyně b) a dále kvůli *ex offo* zjištěné prekluzi poplatkové povinnosti za jeden den v roce 2019. Rozhodnutí MŽP 2020 zrušil pouze na podkladě námitek žalobkyně b). Stěžovatelčinu žalobu proti rozhodnutí MŽP 2018 neshledal důvodnou. Proto ji výrokem III. zamítl a výrokem IV. stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů řízení (bod 107 napadeného rozsudku).

[23] NSS dále považuje za vhodné shrnout, že stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu jako celek, tj. ve všech jeho výrocích. Domáhá se jeho zrušení, případně zrušení napadených rozhodnutí MŽP a vrácení věci k dalšímu řízení (bod 56 kasační stížnosti). V kasační stížnosti hájí její přípustnost ve vztahu ke všem výrokům napadeného rozsudku. Napadený rozsudek se podle ní jeví být formálně ve vztahu k výrokům I. a II. pro ni příznivý, nicméně s ohledem na znění závazného právního názoru, který je s nimi spojen, tomu tak dle stěžovatelky ve skutečnosti není. Neztotožnil-li se krajský soud s její argumentací, měl podle bodu 21 kasační stížnosti její žaloby zamítnout. Tím by stěžovatelce svědčilo právo podat kasační stížnost v plném rozsahu bez jakýchkoliv pochybností. Celkově by tento výsledek řízení byl pro stěžovatelku příznivější, než když krajský soud sice zrušil obě rozhodnutí MŽP, avšak z důvodů odlišných od stěžovatelčiných.

[24] NSS předně uvádí, že bylo zcela namístě, že krajský soud žaloby podané stěžovatelkou a žalobkyní b) spojil ke společnému projednání dle § 39 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že se všechny žaloby týkaly totožného předmětu řízení (zčásti týchž rozhodnutí o zpoplatnění ukládání odpadů na skládku v Čáslavi), byl tento postup souladný s požadavkem na rychlost a hospodárnost řízení (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2008, č. j. 5 Afs 69/2007-64, č. 2501/2012 Sb. NSS).

[25] Podstatná je však otázka, zda i přes spojení řízení ke společnému projednání vypořádal krajský soud celý předmět řízení. Ve výrokové části napadeného rozsudku totiž není obsažen výrok, kterým by krajský soud rozhodl o stěžovatelčině žalobě proti

rozhodnutí MŽP 2020. Naopak žalobě proti rozhodnutí MŽP 2019 vyhověl i k žalobě stěžovatelky alespoň implicitně.

[26] NSS zdůrazňuje, že ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí MŽP 2019 krajský soud sice nepovažoval stěžovatelčiny námitky ohledně prekluze za důvodné, avšak na základě vlastního posouzení *ex offio* dospěl k závěru, že poplatková povinnost ve věci odpadů uložených dne 1. 1. 2019 prekludovala. Tím fakticky rozhodl částečně ve prospěch stěžovatelky, takže její žalobě zčásti vyhověl, byť ne přímo na základě jejích žalobních argumentů. NSS proto neshledává pochybení krajského soudu v tom, že nerozhodoval samostatným výrokem o stěžovatelčině žalobě proti zmiňovanému správnímu rozhodnutí. Ve skutečnosti byl totiž zrušující výrok I. pro stěžovatelku částečně příznivý. Tomu rovněž odpovídá závazný právní názor vyslovený v bodě 108 rozsudku: „Z *poplatkové povinnosti* [žalovaný] *vyloučí ty odpady, ohledně nichž došlo k prekluzi poplatku (nyní jde pouze o odpady navezené dne 1. 1. 2019).*“ Stěžovatelka se tak již nemůže domáhat vydání pro ni příznivějšího výroku, neboť takový výrok v mezích s. ř. s. vydat nelze a zrušující výrok je spojen s právním názorem zčásti vyhovujícím její žalobě. Jak uvedl rozšířený senát v usnesení č. j. 5 Afs 91/2012-41: „*Kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.*“ To platí i v případě, kdy stěžovatelka nesouhlasí s převážnou většinou důvodů, o které je napadený výrok opřen. NSS považuje tyto závěry rozšířeného senátu za plně aplikovatelné. Neshledal tak žádný důvod k jejich prolomení.

[27] Výše uvedené však nelze vztáhnout na stěžovatelčinu žalobu proti rozhodnutí MŽP 2020. Ve vztahu k tomuto rozhodnutí totiž krajský soud shledal důvodnými výlučně žalobní námitky žalobkyně b). Ve chvíli, kdy zrušil rozhodnutí uvedené ve výroku II. rozsudku [na základě žaloby žalobkyně b)] a neztotožnil se se stěžovatelčinou žalobní argumentací, měl do výrokové části rozsudku zařadit také zamítavý výrok, kterým by rozhodl rovněž o stěžovatelčině žalobě. Judikatura NSS přitom výslovně počítá s tím, že v případě vícera žalobců, kteří netvoří nerozlučné společenství v rozepři ve smyslu § 91 odst. 2 o. s. ř. a napadají totéž správní rozhodnutí, může krajský soud žalobě vůči jednomu vyhovět a vůči jinému zamítnout či řízení o jeho žalobě zastavit (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81, č. 4368/2022 Sb. NSS, bod 23). Podle bodu 31 tohoto usnesení pak platí, že z výroku a záhlaví rozhodnutí krajského soudu musí být jasně patrné, „*jak soud rozhodl ve vztahu ke každému ze samostatných společníků v rozepři.*“

[28] V nynějším případě je třeba konstatovat, že bez zamítavého výroku krajský soud o stěžovatelčině žalobě proti rozhodnutí MŽP 2020 nerozhodl, a nevyčerpal tak celý předmět řízení. Nejde přitom pouze o formální pochybení. Zrušení rozhodnutí MŽP 2020 na základě žaloby žalobkyně b) totiž sice vyvolává jeho zrušení i vůči stěžovateli (viz body 49 a 68 usnesení č. j. 2 As 347/2019-81). Účinky rozsudku však nelze zaměňovat s vyčerpáním předmětu řízení. O stěžovatelčině žalobě vůči rozhodnutí MŽP 2020 totiž žádným výrokem svého rozsudku krajský soud nerozhodl, byť jeho odůvodnění směřovalo k jejímu zamítnutí. Takový zamítavý výrok, pokud by byl učiněn, by stěžovatelka (vedle již existujícího zamítavého výroku III.) mohla napadnout kasační stížností, zatímco výrok vyhovující (kterého se stěžovatelka domáhala, ovšem ze zcela odlišných důvodů) dle právního názoru vyjádřeného v usnesení č. j. 5 Afs 91/2012-41 napadnout nemůže. V důsledku tohoto pochybení krajský soud znemožnil stěžovateli

pokračování

napadnout rozsudek také v rozsahu výroku, kterým nebylo vyhověno její žalobě proti rozhodnutí MŽP 2020.

[29] S ohledem na výše uvedené je tedy zjevné, že řízení před krajským soudem je stíženo vadou spočívající v nevypořádání celého předmětu řízení. Současně dle NSS nelze dovodit, že by výrok rozsudku byl stejný za situace, kdy by k vadě vůbec nedošlo (rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59). Lze odkázat rovněž na související judikaturu NSS zohledňující význam takového pochybení krajského soudu. NSS v rozsudku ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016-37, č. 3771/2018 Sb. NSS, výslovně uzavřel, že „stěžovatel se u krajského soudu domáhal zrušení územního plánu obce v širším rozsahu, než v jakém byl napadeným rozsudkem zrušen (...). V této souvislosti nicméně Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud svým výrokem nerozhodl o celém předmětu řízení, neboť jen zrušil část napadeného územního plánu, aniž by návrh ve zbytku zamítl. Již tato skutečnost bez dalšího zakládá vadu řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“ NSS si je plně vědom, že předmět nynějšího řízení se liší od předmětu citovaného rozsudku. Podstatné zde však je zohlednění obecného právního názoru týkajícího se vyslovení nezákonnosti rozsudku krajského soudu z důvodu nevyčerpání předmětu řízení. K tomu je třeba přihlížet z úřední povinnosti. NSS pro úplnost odkazuje na dřívější judikaturu věnující se povinnosti krajského soudu vyčerpat celý předmět řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2006, č. j. 7 As 11/2005-149, č. 1108/2007 Sb. NSS).

[30] Lze tudíž shrnout, že se jedná o jinou vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která má vliv na zákonnost napadeného rozsudku. NSS zdůrazňuje, že se chybějící výrok týká pouze žaloby proti rozhodnutí MŽP 2020. Výše popsaná vada je odstranitelná toliko v dalším řízení před krajským soudem. NSS se proto již dále nebude věnovat věcnému posouzení kasační stížnosti, neboť by nemohl věcně posoudit stěžovatelčinu argumentaci mířící proti nevyhovění její žalobě proti rozhodnutí MŽP 2020. V nynější procesní situaci totiž stěžovatelka nemůže kasační stížností kvůli § 104 odst. 2 s. ř. s. přípustně napadnout ani výrok II., vyhovující ve vztahu k rozhodnutí MŽP 2020 žalobě žalobkyně a), ani dosud neexistující výrok zamítající stěžovatelčinu žalobu ve vztahu k tomuto rozhodnutí. Nezbyvá než rozsudek krajského soudu pro výše popsanou vadu zrušit a vrátit věc k dalšímu řízení (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[31] NSS dodává, že důvodem zrušení napadeného rozsudku krajského soudu pro výše vymezenou vadu je pouze dát krajskému soudu příležitost pro doplnění (zjevně opomenutého) výroku napadeného rozsudku (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 8 As 247/2018-70).

V. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené NSS uzavírá, že shledal v postupu krajského soudu důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Napadený rozsudek krajského soudu tedy s odkazem na § 110 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud doplní chybějící výrok, kterým rozhodne o žalobě stěžovatelky proti rozhodnutí MŽP 2020, čímž dojde k vypořádání celého předmětu řízení a ke zhojení popsané vady.

[33] Krajský soud v novém rozsudku rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 8. července 2025

Pavel Molek v. r.
předseda senátu