



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph. D., v právní věci

žalobce: **R. B., s.r.o.,**

zastoupený JUDr. Tomášem Sequensem, advokátem
se sídlem Praha 1, Jungmannova 745/24

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 12. 2016 č.j. 3327/M/16
82088/ENV/16

takto:

- I. Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 12. 2016 č.j. 3327/M/16 82088/ENV/16 a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 6. 6. 2016 č.j. 38404/ENV/16, 2035/720/16 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 15.342,- Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Tomáše Sequense.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené

rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odboru odpadů ze dne 6. 6. 2016 č.j. 38404/ENV/16, 2035/720/16 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva bylo žalobci uloženo zjednatí nápravy ve smyslu ustanovení § 31p odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“).

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal průběh řízení před správním orgánem I. stupně a shrnul nosné důvody rozhodnutí ministerstva. Námitky obsažené v rozkladu označil za nedůvodné a ztotožnil se s názorem správního orgánu I. stupně, že v dané věci nastaly podmínky pro uložení opatření k nápravě ve smyslu ustanovení § 31p odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, a to z důvodu neplnění požadavků kladených na žalobce ohledně minimální hustoty sběrné sítě pro přenosné baterie a akumulátory dle ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Skutečnost, že žalobce povinnost podle ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech nesplnil, dle žalovaného vyplývá mimo jiné z výroční zprávy zpracované žalobcem i z dalších důkazů. Žalovaný odmítl argumentaci žalobce o zajištění sběru mobilním svozem jako irelevantní, neboť mobilní svoz není alternativou k povinnosti výrobce zřídit místa zpětného odběru v každé obci, městském obvodu nebo městské části s počtem více než 1500 obyvatel, ve které jsou přenosné baterie nebo akumulátory, které uvádí na trh, prodávány. Tuto povinnost může výrobce plnit i prostřednictvím kolektivního systému. Připustil, že využití mobilního sběru je sice v obecné rovině možné, ale není jím naplněna dílce ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, neboť místo zpětného odběru musí být z povahy věci „statické“, neboť „mobilní“ místo zpětného odběru neexistuje. „Mobilní“ místo zpětného odběru je de facto svoz elektroodpadů, který však proběhne pouze na základě žádosti spotřebitele a za předpokladu, že spotřebitel splní nad rámec zákona stanovené a někdy i obtížně splnitelné podmínky. Žalovaný dále poukázal na výroční zprávu žalobce za rok 2015, která nenaznačovala nárůst počtu sběrných míst, proto je uložení opatření k nápravě věcně správné a v souladu s právními předpisy i logikou věci, když žalovanému jde prioritně o to činit takové kroky, který by podporovaly progresivní trend sběru přenosných baterií a akumulátorů. Z tohoto důvodu také žalovaný žalobci stanovil poměrně dlouhou lhůtu (180 dnů) pro zjednatí nápravy. Rozkladovou námitku časového nesouladu přehledu ČSÚ a roční zprávy žalobce označil za formální a obstrukční, neboť v době zahájení kontroly (dohledu) a vydání oznámení o zahájení správního řízení byl k dispozici pouze přehled obcí ČSÚ k 1. 1. 2015, a pro rok 2016 byla data zveřejněna až 29. 4. 2016. Žalovaný rovněž neměl k dispozici roční zprávu žalobce za rok 2015, neboť tu žalobce zaslal až 31. 3. 2016. Nápravné opatření tak bylo uděleno na základě kontroly dat z roku 2014, přičemž danou povinnost žalobce neplnil již v období let 2009-2014. Pro upřesnění žalovaný dodal, že počet obcí s počtem obyvatel nad 1500 se ve srovnání přehledů ČSÚ za roky 2015 a 2016 lišil o 3 obce, což z hlediska věcného posouzení rozkladu nemohlo mít žádný vliv. Podotkl, že pokud by měl žalobce vybudovanou síť sběrných míst (o dostatečné zákonné minimální hustotě) již v roce 2016, mohl na tuto skutečnost upozornit v rámci správního řízení před vydáním rozhodnutí ministerstva. To však žalobce neučinil a ani v roce 2016 žalovanému nesdělil, že by požadovanou hustotu míst zpětného odběru již zřídil, ani nepředložil podklady, z nichž by žalovaný mohl tuto skutečnost dovozovat. Za irelevantní označil tvrzení, že zákon o odpadech umožňuje pro potřeby plnění minimální hustoty míst zpětného odběru v oblasti elektrozařízení mobilní svoz, když nadto i samotná právní úprava u elektrozařízení stanovuje, že je nutná písemná smlouva výrobce (kolektivního systému) a obce. Žalobce ani společnost R. S. takové smlouvy s obcemi uzavřeny nemají.

Uvedl dále, že žalobce svojí tzv. službou „XXX“ nezajišťuje místa zpětného odběru ve smyslu naplnění své povinnosti stanovené v § 37k odst. 6 písm. a) zákona o odpadech. Za irelevantní rovněž označil odkaz na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. 1. 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, resp. na směrnici 2006/66/ES. Na základě konstatování uvedeného ve směrnici, že mezi systémy sběru baterií a elektrozařízení by měla existovat spolupráce, nelze dovozovat, že se pro obě oblasti uplatní identická právní úprava, která je nadto stanovena zákonem o odpadech ve dvou odlišných částech. Místa zpětného odběru by měla být běžně dostupná, neboť vzhledem k velikosti přenosných baterií tyto obvykle končí ve směsném komunálním odpadu a obsahem těžkých kovů ohrožují různé složky životního prostředí. Zdůraznil dále, že nerozporoval možnost provádět sběr baterií ve spolupráci se systémem sběru elektrozařízení, který žalobce provádí také ve všech svých statických sběrných boxech. Odmítl tvrzení žalobce, že neúplně zjistil skutkový stav, když se nezabýval skutečností, že mezi žalobcem a společností R. S. je uzavřena smlouva o spolupráci. Za nesprávný označil názor žalobce, že není povinen zřídit statická místa zpětného odběru ve všech obcích nad 1500 obyvatel. S odkazem na nepravomocné rozhodnutí ČIŽP ze dne 22. 7. 2016 č.j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1511189 konstatoval, že společnost R. S. nemá zřízena místa zpětného odběru v dostatečné hustotě ani pro oblast sběru elektrozařízení, kde je dokonce stanoven požadavek na nižší minimální hustotu míst zpětného odběru. Žalovaný nikdy nerozporoval legálnost ani účelnost tzv. služby „XXX“. Její vhodnost pro samotný sběr je diskutabilní, nicméně jako doplňkovou službu ji lze akceptovat. Nemůže však nahrazovat stacionární místa zpětného odběru, neboť mimo jiné není pro spotřebitele komfortní. Pokud např. prostřednictvím této služby proběhne zpětný odběr až od 20 kg, znamenalo by to, že spotřebitel by musel nasbírat cca 720 baterií typu AA nebo cca 2000 baterií typu AAA. Očekávat, že spotřebitel bude doma uchovávat takovéto množství baterií, je zcela nereálné. Navíc, aby byl zpětný odběr touto cestou proveden, musí spotřebitel aktivně provádět takové úkony jako je registrace, balení, telefonování apod. V případě nové tzv. služby „XY“, kterou společnost R. S. spustila v červnu 2016, je sice možný sběr nižších hmotností, ale opět je nutná určitá míra součinnosti spotřebitele, jako je balení, objednávka, tisk štítku a především odeslání balíku na poštu. Zdůraznil, že oblast baterií a akumulátorů má přísnější požadavky na hustotu sítě míst zpětného odběru než oblast elektrozařízení, neboť přenosné baterie a akumulátory jsou malé a spotřebitel má tendenci je spíše vyhazovat do směsného odpadu. K námitce, že žalovaný neprokázal, že žalobce nemá přehled o tom, v jakých obcích nad 1500 obyvatel jsou baterie prodávány a v jakých nikoli, poukázal žalovaný na to, že žalobce neuvedl, že by mu tyto skutečnosti byly známy a na základě čeho a jak je získal. Žalovaný v tomto ohledu vycházel z textu smlouvy o společném plnění, ze kterého jednoznačně vyplynulo, že ze strany žalobce nejsou na výrobce kladeny požadavky na sdělování konkrétních míst při dodávkách zboží. V roční zprávě za rok 2015 žalobce zjevně v návaznosti na správní řízení v dané věci změnil svá vyjádření oproti předchozím rokům a nově začal tvrdit, že v obcích, kde nemá statická sběrná místa, dle informací získaných od klientů prodej zboží neprobíhá. V uvedeném kontextu žalovaný považoval skutečnost, že by žalobce získával od výrobců informace o tom, ve kterých obcích jsou výrobky prodávány a ve kterých nikoli, za nereálnou, resp. tvrzení žalobce za nepravdivé.

3. Žalobce v žalobě proti napadenému rozhodnutí namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva, jakož i vady řízení předcházejícího jejich vydání.

V prvním žalobním bodě namítl neurčitost výroku rozhodnutí ministerstva, který podle něj postrádá uvedení skutkových okolností údajného pochybení žalobce, tj. čas, místo a způsob spáchání. V důsledku toho není postaveno najisto, za jaké konkrétní jednání bylo žalobci uloženo nápravné opatření, resp. se žalobce ocitl v právní nejistotě, zda za jeden a tentýž skutek nebude v budoucnu postižen opakovaně. K tomu uvedl, že k naplnění nejistoty již došlo, neboť správní orgán provádí dohled nad činností žalobce mimo jiné za období roku 2015, o kterém však bylo výroky obou rozhodnutí rozhodnuto. Odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001 sp. zn. 30 Ca 394/99, rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008 č.j. 4 As 21/2007-80, usnesení NSS ze dne 15.1.2008 č.j. 2 As 34/2006-73 a rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2006 č.j. 6 As 23/2005-66. Zdůraznil, že dané požadavky platí pro výrok správního rozhodnutí obecně, zvláště pak pro správní rozhodnutí, kterým, případně na základě kterého se ukládá sankce. S poukazem na komentářovou literaturu i judikaturu správních soudů (rozhodnutí NSS ze dne 31. 10. 2008 č.j. 7 Afs 27/2008-46 a ze dne 15. 1. 2008 č.j. 2 As 34/2006-73) akcentoval, že kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, a proto i pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost zločinů a přečinů. Podle žalobce je nepochybné, že tyto požadavky je nezbytné aplikovat i na rozhodnutí ministerstva, neboť tím bylo jednak deklarováno, že se žalobce porušením povinností podle § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech dopustil správního deliktu, jednak mu za dané deliktní jednání bylo uloženo nápravné opatření. Daný závěr přitom neplyne pouze z obsahu a povahy rozhodnutí ministerstva, nýbrž vyplývá i z příslušných ustanovení zákona o odpadech. Nápravné opatření je totiž vedle pokuty jednou ze sankcí, která může být za deliktní jednání uložena podle § 31p odst. 2 zákona o odpadech a jeho nesplnění je současně důvodem pro zrušení oprávnění k provozování kolektivního systému podle § 31r odst. 1 zákona o odpadech.

4. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl vnitřní rozpornost rozhodnutí ministerstva a nesoulad jeho výroku s odůvodněním. Z rozhodnutí totiž není seznatelné, k jakému časovému období správní orgán svůj závěr o neplnění požadavků na minimální hustotu sběrné sítě pro přenosné baterie a akumulátory ve smyslu § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech vztahuje. Z textace výroku rozhodnutí ministerstva a jeho přítomného času lze dovozovat, že správní orgán I. stupně svůj výrok o uložení zjednání nápravy pro neplnění požadavků na minimální hustotu sběrné sítě vztahuje k současnosti, tj. ke dni vydání rozhodnutí (6. 6. 2016). Z odůvodnění rozhodnutí však vyplývá, že svůj závěr o neplnění požadavků na minimální hustotu sběrné sítě pro přenosné baterie a akumulátory v obcích nad 1500 obyvatel správní orgán opírá o skutkový stav, který tu existoval v roce 2014, neboť vychází z roční zprávy žalobce za rok 2014 a ze seznamu obcí nad 1500 obyvatel v roce 2014. Na základě údajů a dat z roku 2014 tak správní orgán dospěl k závěru, že žalobce v roce 2016 neplnil požadavky na minimální hustotu sběrné sítě, přičemž žalobci uložil, aby v obcích nad 1500 obyvatel zřídil v roce 2016 místa zpětného odběru a aby přitom vyšel z celkového počtu obcí s obyvateli nad 1500 daného přehledem ČSÚ k datu 1. 1. 2015.
5. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl nepřezkoumatelnost odůvodnění deliktního jednání pro nedostatek důvodů. Vycházel-li správní orgán z aktuálního stavu věci, pak relevantním údajem ČSÚ neměla být bilance obyvatel k 1. 1. 2015, a už vůbec ne k 1. 1. 2014, nýbrž k 1. 1. 2016. Správní orgán se však zákonou podmínkou obcí s počtem

obyvatel vyšším než 1500 k 1. 1.2016 vůbec nezabýval, a přesto žalobci uložil zjednání nápravy za neplnění požadavků (v přítomném čase) na minimální hustotu sběrné sítě pro přenosné baterie a akumulátory v obcích s počtem obyvatel vyšším než 1500. Správní orgán se nezabýval ani skutečností, zda jsou přenosné baterie nebo akumulátory v obcích skutečně prodávány, když tato podmínka vyplývá z aplikovaného ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Nezabýval se také aktuálním zjišťováním (tj. za rok 2016) hustoty sběrné sítě žalobce, neboť se omezil na údaje žalobce z roku 2014. V důsledku těchto pochybení není patrné, z čeho správní orgán dovodil, že žalobce neplní požadavky dle ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech a v jakých konkrétních obcích k takovému neplnění dochází.

6. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce namítl nesprávné právní posouzení věci. Uvedl, že extenzivní výklad správního orgánu, podle něhož místo zpětného odběru musí být zřízeno ve všech obcích nad 1500 obyvatel bez dalšího, a to pouze prostřednictvím statických míst zpětného odběru, je v rozporu se zněním daného ustanovení, ale i s jeho účelem a smyslem, jakož i s ústavními zásadami veřejného (správního) práva a zásadou proporcionality. Žalobce poukázal na to, že ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech ukládá povinnost zřídit místa zpětného odběru, avšak již výslovně nestanoví, jakým způsobem má zpětný odběr probíhat, resp. jak má být místo zpětného odběru zřízeno. Tato konkretizace neplyne ani ze zákonné definice „zpětného odběru“ či „místa zpětného odběru“. S odkazem na definici pojmů „zpětného odběru“ a „místa zpětného odběru“ uvedenou v § 31 odst. 1 písm. l) a m) zákona o odpadech žalobce zdůraznil, že ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech neobsahuje žádný zákaz či příkaz ke způsobu zřízení místa zpětného odběru. Žalovaným učiněný závěr nevyplývá ani ze systematického výkladů příslušných ustanovení dílu 3 či jiných použitelných ustanovení zákona o odpadech. V tomto směru žalobce poukázal na ustanovení § 31g odst. 1 zákona o odpadech, který stanoví účel plnění povinnosti dle § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, v jehož souladu by měl být výklad prováděn. Relevantním ustanovením pro posuzovaný případ by mělo být ustanovení § 31g odst. 1 písm. a) a b) zákona o odpadech, když ani toto ustanovení zjevně, ať už přímo nebo nepřímo, nevylučuje mobilní odběr přenosných baterií nebo akumulátorů. Žalobce rovněž poukázal na ustanovení § 37k odst. 6 písm. a) zákona o odpadech, které v případě elektrozařízení považuje mobilní svozy nebezpečného odpadu za způsob plnění povinnosti zřídit dostatečnou četnost míst zpětného odběru. I když takové explicitní ustanovení není v právní úpravě zpětného odběru přenosných baterií či akumulátorů obsaženo, žalobce nevidí důvod, proč by se daná úprava nemohla z hlediska principu „analogie legis“ použít i v tomto případě.
7. Žalobce dále namítl, že výklad aplikovaného ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, podle něhož se přikazuje zřízení výlučně statických míst zpětného odběru, by rovněž odporoval teleologickému výkladu, resp. smyslu a účelu daného ustanovení a celého dílu 3 zákona o odpadech. Ve vazbě na § 31g odst. 1 písm. a) a b) zákona o odpadech je zjevným smyslem a účelem těchto ustanovení „zajištění zpětného odběru“, resp. „zajištění minimální úrovně zpětného odběru“ přenosných baterií nebo akumulátorů. Jde o výchozí cíl, k jehož dosažení má vést splnění dílčího cíle – zřízení míst zpětného odběru v rozsahu dle § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Omezování způsobu zpětného odběru na jediný výlučně dovolený nemůže být smyslem a účelem zákona o odpadech. Kromě jiného totiž ani není jisté či zjevné, že by statická místa zpětného odběru

byla ve srovnání s mobilními svozy efektivnější, resp. že by vůbec bez dalšího nutně vedla ke splnění shora uvedených cílů. Žalobce má naopak za to, že dostatečně hustá síť mobilních míst zpětného odběru je minimálně stejně efektivním nástrojem ke splnění požadovaných cílů. Správní orgán však odhlédl od funkčního systému mobilního zpětného odběru žalobce při plnění jeho zákonných povinností a pominul jak cíl, tak smysl příslušných ustanovení zákona o odpadech.

8. Žalobce též poukázal na důvodovou zprávu k novele zákona o odpadech (zákon č. 297/2009 Sb.), která ve zvláštní části zdůrazňuje povinnost dosáhnout závazné kvóty pro zpětný odběr přenosných baterií a akumulátorů. Úmyslem zákonodárce bylo jednak zajištění dosažení požadované úrovně zpětného odběru, jednak za tímto účelem stanovení určitých požadavků a kritérií zpětného odběru, které však mají být v zákoně o odpadech stanoveny pouze jako minimální. Úmyslem zákonodárce nebylo upravovat zpětný odběr ve všech detailech, včetně stanovení konkrétního způsobu zpětného odběru, tedy ani omezení způsobu zpětného odběru na statické zřizování míst zpětného odběru jakožto jediného možného.
9. Význam aplikovaného ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech podle žalobce spočívá v tom, že v obcích nad 1500 obyvatel, ve kterých jsou prodávány přenosné baterie a akumulátory uváděné na trh výrobci zapojenými do kolektivního systému, musí provozovatel kolektivního systému zajišťovat bezplatný zpětný odběr baterií a akumulátorů bez ohledu na jejich výrobní značku, datum jejich uvedení na trh a bez vazby na koupi nové baterie nebo akumulátoru, což v ostatních obcích činit může, ale nemusí. Způsob, jakým tak provozovatel kolektivního systému má činit, však zákon o odpadech nestanoví ani neukládá.
10. Ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech musí být v souladu s tzv. nepřímým účinkem vykládáno i v souladu s evropským právem, a to v daném případě konkrétně se směrnicí, která byla prostřednictvím § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech transponována do českého právního řádu. Směrnice jednoznačně klade důraz na zavedení vhodných systémů sběru, avšak požadavky na takové sběry jsou stanoveny pouze obecně. Správní orgán přitom pod hrozbou sankcí fakticky nutí žalobce k budování duplicitní sítě stacionárních míst zpětného odběru, která je v řadě obcí právě z důvodu duplicity „nechtěná“, a proto odmítaná (jak dokládají dopisy obcí na nabídku žalobce na zřízení místa zpětného odběru), a i z tohoto důvodu je neefektivní. I z rozhodovací praxe orgánů EU lze dovodit, že infrastruktura sběru by neměla být duplikována. Žalobce v této souvislosti poukázal na článek 8 odst. 1 písm. d) směrnice, podle něhož lze (vhodné) systémy provozovat ve spojení se systémy uvedeným v článku 5 odst. 2 směrnice 2002/96/ES o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), tedy směrnice, která byla do zákona o odpadech implementována prostřednictvím dílu 8 týkajícího se mj. zpětného odběru elektrozařízení, a jejíž přepracované znění má označení 2012/19/EU. Směrnice tedy členským státům ukládá, aby při její transpozici umožnily propojení systému zpětného odběru přenosných baterií nebo akumulátorů dle dílu 3 zákona o odpadech se systémem zpětného odběru elektrozařízení dle dílu 8 zákona o odpadech. Pro posuzovaný případ má význam nejen ustanovení § 31l odst. 10 zákona o odpadech, ale i ustanovení § 37k odst. 6 písm. a) zákona o odpadech.

11. S odkazem na stěžejní ústavní zásady demokratického právního státu vyjádřené v článku 2 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky, resp. článku 2 odst. 3 a článku 4 Listiny základních práv a svobod žalobce namítl, že správní orgány po žalobci nemohou vyžadovat zřizování statických míst zpětného odběru, pokud zákon o odpadech tuto povinnost výslovně neukládá. Žalobce odkázal rovněž na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ÚS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06-1, ze dne 19.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, ze dne 13. 9. 2007 sp. zn. I. ÚS 643/06, ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 1611/07, ze dne 8. 4. 2008 sp. zn. I. ÚS 2254/07, ze dne 15. 12. 1994 sp. zn. IV. ÚS 57/94, ze dne 15. 12. 2003 sp. zn. IV. ÚS 666/02) a zdůraznil ústavně-právní zásadu proporcionality, jejímž smyslem je připustit pouze takový zásah veřejné moci do základních práv a svobod, který je přiměřený ke sledovanému cíli (nález ÚS ze dne 2. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 2485/13). Podle uvedených zásad je nutno dospět k závěru, že nástrojem, jehož prostřednictvím mohou být vytvářena místa zpětného odběru pro splnění povinností vyplývajících z ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, je nejenom zřizování statických míst, nýbrž i svoz mobilní, a to tím spíše, pokud konečným uživatelům bezplatně a na dostupném místě v jejich okolí umožní ve všech obcích s obyvateli nad stanovený počet odvoz odpadních přenosných baterií a akumulátorů, což žalobce bezesbýtku plní.
12. Žalobce dále namítl neopodstatněnost úvahy správního orgánu, že službu mobilního svozu nelze považovat za komfortní, neboť spotřebitel je *nucen baterie shromažďovat do celkové hmotnosti 25 kg (byť společně s elektrozařízením) a následně je opatřit obalem a dále aktivně vyplnit žádanku o jejich odvoz, který navíc může proběhnout v omezených denních hodinách (8:00-18:00)*. Žalobce k tomu podotkl, že i statická místa zpětného odběru mají svoji provozní dobu. Namítl, že opatření vysloužilých výrobků obalem a vyplnění žádanky k jejich odvozu v případě služby „XY“ poskytuje mnohem větší komfort a vyžaduje mnohem menší aktivitu, než uložení použitých výrobků do tašky, boxu či jiného obalu a jejich následný aktivní odnos/odvoz ke statickému místu zpětného odběru. Vzdálené statické místo zpětného odběru nepředstavuje snadnou možnost odložení těžkých použitých výrobků. Nedůvodná je i argumentace, že spotřebitel je nucen baterie shromažďovat do určité hmotnosti, neboť ke shromažďování dochází i v případě, že ke zřízení místa zpětného odběru výrobce využívá systém sběru a třídění komunálních odpadů v rámci mobilního svozu nebezpečného odpadu. K mobilnímu svozu nebezpečného odpadu totiž dochází zpravidla pouze 2x ročně. Prostřednictvím služby „XY“ však lze komfortně svážet i drobné baterie a akumulátory do 20 kg. Dopad mobilního svozu na plnění povinnosti zajišťovat zpětný odběr přenosných baterií a akumulátorů ve smyslu § 37g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech je mnohem výraznější než u stacionárně zřízených míst zpětného odběru či v rámci realizace mobilního svozu nebezpečného odpadu na základě dohody obce, který se koná zpravidla pouze 2x ročně.
13. Žalobce dále namítl nesprávně stanovený rozsah obcí. Správní orgán vychází z toho, že v případě, kdy na žalobce byly přeneseny povinnosti výrobců provozujících e-shopy, nemusí být splněna dodatečná zákonná podmínka stanovená v § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, tedy že se povinnost zřídit místo zpětného odběru vztahuje pouze na ty obce s více než 1500 obyvatel, ve kterých jsou přenosné baterie nebo akumulátory, které uvádí na trh, prodávány. Výklad prováděný správním orgánem zřetelně odporuje úmyslu zákonodárce, který, pokud by hodlal povinnost zřídit místa zpětného odběru v každé obci

s více než 1500 obyvateli bez dalšího, nestanovil by již další podmínky. To vyplývá i z příslušné důvodové zprávy, podle níž podmínka dostupnosti sběrných míst pro konečného uživatele je dle písm. a) definována podle územních celků a optimalizována dle velikosti obcí v rámci ČR. Záměrem je koncentrovat obligatorně zřizovaná místa zpětného odběru do míst, kde tento odběr bude skutečně efektivní a bude dosahovat určité minimální výtěžnosti. Obě podmínky přitom musí být nade vší pochybnost splněny u všech výrobců bez rozdílů, tedy včetně těch, kteří provozují e-shopy. Žalobce poukázal na to, že zákonodárce použil spojení „v obcích, v nichž jsou přenosné baterie nebo akumulátory prodávány“. V dané skutkové podstatě tedy nejde o možnost prodeje, nýbrž o jednoznačný fakt, že k prodeji přenosných baterií a akumulátorů v konkrétní obci nad 1500 obyvatel dochází, což musí být v řízení o uložení nápravného opatření rovněž prokázáno.

14. V pátém žalobním bodě žalobce namítl nesprávné zjištění skutkového stavu. Z provedeného dokazování nevyplývají zejména zjištění týkající se otázky rozsahu obcí, v nichž žalobce v roce 2016 byl povinen zřídit místo zpětného odběru, tj. obcí, které v roce 2016 měly počet obyvatel vyšší než 1500 a současně v nich byly přenosné baterie nebo akumulátory prodávány a v nichž místo zpětného odběru nezřídil, když mj. nebyla zjišťována ani hustota sběrné sítě žalobce, resp. plnění zákonné povinnosti prostřednictvím svozu přenosných baterií a akumulátorů z obcí v rámci mobilního svozu nebezpečného odpadu ve spolupráci s R. S., a.s. Pro úplnost žalobce dodal, že nesprávné je i zjištění správního orgánu, že neplnil povinnost podle § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech v roce 2014. Dané zjištění totiž nemá podklad v roční zprávě žalobce za rok 2014 ani v jiných důkazech. Toto zjištění navíc správní orgán odůvodnil zcela účelově, když uvedl, že žalobce v rámci roční zprávy poskytl úplné a pravdivé informace, neboť v opačném případě by se dopustil správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, a nadto pravdivost poskytnutých údajů v roční zprávě za rok 2014 žalobce nezpochybnil. Žalobce však naopak zpochybňoval, že by z podkladů mělo být patrné, z čeho správní orgán dovozuje, že žalobce neplní povinnost stanovenou v § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech a v jakých obcích k takovému neplnění dochází. Správní orgán si navíc ohledně daného tvrzení v rozhodnutí ministerstva odporuje, když uvádí, že žalobce „*nemá přehled o tom, v jakých obcích či v městských obvodech v rámci ČR jsou přenosné baterie a akumulátory prodávány a v jakých ne.*“

15. V šestém žalobním bodě žalobce namítl pochybení druhostupňového správního orgánu. Uvedl, že navzdory výše uvedeným vadám orgán rozhodující o rozkladu potvrdil rozhodnutí ministerstva, které mělo být zrušeno. Orgán rozhodující o rozkladu v napadeném rozhodnutí uvedl, že nesplnění povinnosti žalobce vyplývá mimo jiné i z výroční zprávy, jakož i z dalších důkazů, avšak již neuvedl, jaké další důkazy měl na mysli. Též zcela pominul skutečnost, že rozhodnutí ministerstva bylo vydáno dne 6. 6. 2016, tedy v době, kdy správní orgán I. stupně měl příslušná data ČSÚ o přehledu obcí za rok 2016 již k dispozici. Žalobce nesouhlasil se závěrem žalovaného, že zajištění sběru mobilním svozem není alternativou a že využití mobilního sběru je sice v obecné rovině možné, ale není jím naplněna dikce aplikovaného ustanovení, neboť místo zpětného odběru musí být z povahy věci „statické“, neboť „mobilní“ místo zpětného odběru neexistuje. Žalobce též odmítl argumentaci orgánu rozhodujícího o rozkladu týkající služeb „Bud' líný“ a „XY“. Za účelové a ničím nepodložené považoval i závěry žalovaného,

že společnost R. S., a.s. nemá zřízena místa zpětného odběru v dostatečné hustotě ani pro oblast sběru elektrozařízení, a že v roční zprávě za rok 2015 žalobce zjevně v návaznosti na správní řízení v dané věci změnil svá vyjádření oproti předchozím rokům a nově začal tvrdit, že v obcích, kde nemá (statická) sběrná místa, neprobíhá prodej zboží.

16. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že předmětné správní řízení nezačal za účelem odebrání oprávnění k provozování kolektivního systému, ale s cílem narovnat neuspokojivý a nerovný stav mezi kolektivními systémy a zlepšit dostupnost míst zpětného odběru pro konečné uživatele. Žalobci stanovil reálnou lhůtu pro zjednání nápravného opatření. Pokud by lhůta žalobci připadala příliš krátká, vyjádřil ochotu lhůtu prodloužit za předpokladu, že žalobce bude průběžně dokládat zprávy o postupu zahušťování sběrné sítě. Konstatoval, že sledovaným cílem je vedle minimální úrovně sběru také zajištění sběrných míst, tedy vytvoření dostupné sběrné sítě. Tento cíl je obecně nastaven ve směrnici 2006/66/ES, a to konkrétně v ustanovení článku 8 odstavci 1 písm. a). Daný požadavek pak rozvádí zákon o odpadech v ustanovení § 31g odst. 2 písm. a). Za nesprávnou proto označil domněnku žalobce, že „sledovaný cíl“ legislativy je pouze dosažení minimální úrovně sběru. Skutečnost, že žalobce nesprávně chápe a aplikuje legislativu, lze vyvozovat i na základě údajů z ročních zpráv žalobce, podle nichž v roce 2015 91,5 % ze všech sebraných baterií a akumulátorů tvořily baterie s obsahem olova. Tyto údaje indikují sběr baterií a zejména akumulátorů realizovaný žalobcem z průmyslové sféry a též prostřednictvím komerčních výkupu odpadů. Nejedná se tedy z převažující části o baterie, které jsou produkovány v domácnostech. Žalobce se tedy zaměřuje na sběr komerčně zajímavých baterií a akumulátorů, čímž šetří finanční prostředky, neboť do rozvoje své sběrné sítě investuje minimálně. Sběrem olovených baterií a akumulátorů šetří rovněž náklady na zpracování, neboť tento typ baterií a akumulátorů má oproti ostatním článkům pozitivní výkupní hodnotu a za jejich zpracování se neplatí. Žalobce nijak neprokázal své tvrzení, že účinnost, resp. vykázané výsledky mobilního sběru jsou srovnatelné s výsledky sběru prostřednictvím statických míst zpětného odběru. Pokud žalobce vykazuje dobré výsledky sběru přenosných baterií a akumulátorů s obsahem olova, jedná se o výsledek sběru prostřednictvím komerčních výkupu a sběru v rámci průmyslového sektoru a nikoli o výsledek mobilního sběru. K námitce, že správní orgán I. stupně sám zpochybnil reálnost realizace uloženého nápravného opatření, žalovaný uvedl, že se jedná o naprosté nepochopení textu rozhodnutí ministerstva. Věta uvedená v rozhodnutí ministerstva: *„Dle informací, které má ministerstvo aktuálně k dispozici, bude přitom splnění daného cíle značně problematické“* se netýká samotného nápravného opatření, ale v kontextu s větou předchozí se týká pravděpodobnosti splnění cíle sběru stanoveného zákonem o odpadech a směrnicí 2006/66/ES ze strany žalobce (za rok 2014 vykázal žalobce míru zpětného odběru 26,9 %, přičemž minimální požadavek byl pro rok 2016 45 %). Věta tak vyjadřuje pochybnost nad tím, že žalobce dokáže za dva roky zvýšit účinnost sběru cca o 15 %. Nelze rovněž předjímat, že žalovaný zahájí s žalobcem řízení o zrušení oprávnění ve smyslu § 31r odst. 1 zákona o odpadech. Ustanovení § 31p odst. 2 písm. b) zákona o odpadech dává žalovanému možnost podat podnět České inspekci životního prostředí. V tomto případě by to byl podnět ohledně nesplnění podmínky § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Ani v krajním případě, kdy by bylo ze strany žalovaného žalobci odebráno oprávnění k provozování kolektivního systému, by nemohlo dojít k zásadní újmě klientů žalobce, neboť ti mají možnost uzavřít smluvní spolupráci s jiným existujícím kolektivním

systémem. K námitce, že žádné jiné osoby neuplatnily procesní práva nebo námitky proti způsobu, jakým žalobce zajišťuje zpětný odběr, žalovaný uvedl, že v ČR vedle kolektivního systému žalobce provozuje obdobný kolektivní systém sběru přenosných baterií také společnosti E. s.r.o., jejíž síť spotřebitelé využívají pro odkládání upotřebených přenosných baterií a akumulátorů, ovšem na náklady výrobců, pro které tento kolektivní systém plní své povinnosti, tedy nikoli na náklady výrobců spolupracujících s žalobcem. Dochází tak k újmě kolektivního systému E. s.r.o., a výrobců, pro které tento kolektivní systém plní své povinnosti. Žalovaný se neztotožnil s námitkou, že napadené rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva nesplňují ani minimální standardy konkrétnosti a uvádí žalobce do nejistoty ohledně specifikace obcí. Databáze počtu obyvatel obcí, kterou zpracovává ČSÚ, je veřejně dostupná a je zde jednoznačně možné rozlišit obce, které mají aktuálně více než 1500 obyvatel. Roční zpráva žalobce za rok 2014 obsahuje seznam těchto obcí a konkrétní obce tam jsou uvedeny. Z hlediska vzniku žalobcem zmiňované údajné „nejistoty ohledně specifikace obcí, v nichž dle správního orgánu není povinnost zřízení místa zpětného odběru plněna,“ je rozdíl mezi rokem 2016 (936 obcí) a rokem 2015 (933 obcí) zcela irelevantní. Za účelovou žalovaný označil námitku neurčitosti výroku rozhodnutí ministerstva, neboť § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech ukládá žalobci konkrétní povinnost vytvořit minimálně dostupnou/hustou sběrnou síť, přičemž tento stav má trvat stále a má být průběžně přizpůsobován veřejné bilanci počtu obyvatel ČSÚ vždy ke každému konkrétnímu roku.

17. V době zahájení kontroly a vydání oznámení o zahájení správního řízení byl k dispozici pouze přehled obcí zpracovaný ČSÚ k 1. 1. 2015; pro rok 2016 byla data zveřejněna až dne 29. 4. 2016. Žalovaný neměl rovněž k dispozici roční zprávu žalobce za rok 2015, kterou žalobce zaslal až dne 31. 3. 2016. Nápravné opatření bylo uděleno na základě kontroly dat z roku 2014, přičemž danou povinnost žalobce neplnil v období 2009-2014. Stav k pozdějšímu období nebyl předmětem rozhodnutí, ale kdyby žalobce sběrnou síť již přizpůsobil zákonnému požadavku, měl to žalovanému neprodleně oznámit. Pokud by žalobce již v roce 2016, resp. před vydáním napadeného rozhodnutí svoji sběrnou síť doplnil podle zákoného požadavku, mohl tuto informaci žalovanému sdělit, což by byl důvod pro zastavení předmětného správního řízení. I kdyby žalobce svoji sběrnou síť doplnil po termínu, byl by tímto požadavek nápravného opatření splněn a nebyl by důvod k podání rozkladu a následně žaloby. Za účelové žalovaný považoval i tvrzení o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Žalovaný požadoval po žalobci uvést svoji činnost do souladu s aktuálními daty, která byla k dispozici v den vydání rozhodnutí ministerstva. V tuto dobu ještě nebyl veřejně k dispozici na stránkách ČSÚ seznam obcí s počtem jejich obyvatel za rok 2016. Pokud by žalobce skutečně chtěl vytvořit a udržovat hustou síť míst zpětného odběru pro přenosné baterie a akumulátory dle požadavku daného zákonem o odpadech, musel by se vždy řídit aktuální statistikou ČSÚ. Skutečnost, že v daných obcích má žalobce povinnost zřídit místa zpětného odběru, lze dovodit zejména z toho, že někteří výrobci přenosných baterií a akumulátorů zapojení do kolektivního systému provozovaného žalobcem mají s touto společností uzavřeny příslušné smlouvy o společném plnění a prodávají výrobky mj. též prostřednictvím elektronické komunikace na dálku. Žalovaný dále konstatoval, že žalobce nemá přehled o tom, v jakých obcích či městských obvodech v rámci ČR jsou přenosné baterie a akumulátory prodávány a v jakých nikoli. Tuto skutečnost lze dovozovat na základě textace smluv o společném plnění, neboť tyto smlouvy neobsahují povinnost výrobce sdělovat žalobci žádné

informace o lokalitě, do které byly výrobky v rámci ČR prodány. K tíži žalobce jde skutečnost, že v roční zprávě za rok 2015 neoznačil obce, ve kterých nemá zřízeno místo zpětného odběru příznakem „MZO nezřízeno“, jako v roce 2014, ale příznakem „*“ s komentářem: *R. B. komunikuje se svými klienty o potřebách plnění zpětného odběru dle míst dodávek výrobců, v takto označených obcích dodávky neprobíhají*. Ze strany žalobce nebyl předložen seznam prodejních míst klientů ani žádné jiné dokumenty, ze kterých by vyplývalo, že žalobce takové informace od svých klientů skutečně získává. Žalovaný se proto domnívá, že žalobce v roční zprávě záměrně uvedl nepravdivé informace, resp. uvedl nepravdivé informace v průběhu kontroly a ve skutečnosti nemá přehled o tom, v kterých obcích byly či nebyly přenosné baterie v roce 2015 prodávány. Žalovaný proto odmítl tvrzení, že se údajně nezabýval skutečností, zda jsou přenosné baterie a akumulátory v obcích prodávány. Konstatoval dále, že žalobce v rámci ročních zpráv předkládal neadresný seznam míst zpětného odběru, přičemž neposkytl žalovanému součinnost a nedodal aktuální seznam míst zpětného odběru s uvedením názvů konkrétních partnerů, kde je místo zřízeno a konkrétních adres těchto míst.

18. Na zřizování dostupných sběrných míst dle žalovaného přímo poukazuje také článek 8 odst. 1 písm. a) směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice. Tento článek však žalobce zjevně úmyslně ve své argumentaci opomíjí. Jeho odkaz na ustanovení § 37k odst. 6 písm. a) zákona o odpadech žalovaný označil za irelevantní, jelikož právní úprava v obou oblastech (oblast elektrozařízení a oblast baterií a akumulátorů) je zcela odlišná. I využití systému sběru a třídění komunálních odpadů stanoveného konkrétní obcí, včetně mobilního svozu nebezpečného odpadu, je umožněno pouze na základě písemné dohody s touto obcí. Smlouvy s obcemi o využití obecních systémů sběru komunálních odpadů však žalobce nedoložil. V této souvislosti nebyl rovněž relevantní odkaz žalobce na článek 8 odst. 1 písm. d) směrnice 2006/66/ES. Žalovaný nepochybně možnost propojení systému přenosných baterií nebo akumulátorů se systémem zpětného odběru elektrozařízení, když toto propojení je v zákoně o odpadech vyjádřeno zejména v ustanovení § 311 odst. 10. Povinnosti stanovené výrobcí elektrozařízení v části čtvrté, dílu 8 zákona o odpadech však nelze vztáhnout i na provozovatele kolektivního systému dle části čtvrté, dílu 3 daného předpisu. Zásadním rozdílem mezi přenosnými bateriemi a akumulátory a elektrickými přístroji je jejich velikost, což se logicky odráží i v realizaci optimálního způsobu sběru či hustotě sběrné sítě. V případě baterií a akumulátorů jejich malá velikost svádí občany ke zbavování se jich v rámci směsného komunálního odpadu, naproti tomu u většiny elektrozařízení tomu tak v případě větších spotřebičů není a i občan v menších obcích je ochoten si spotřebič ponechat do doby mobilního sběru nebezpečného odpadu, který organizuje obec ve spolupráci s kolektivním systémem. Nadto je periodicitu výskytu odpadních elektrozařízení ze strany spotřebitelů nepoměrně nižší než četnost výskytu upotřebených přenosných baterií a akumulátorů. K argumentaci, že § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech výslovně nestanoví, jakým způsobem má zpětný odběr probíhat, žalovaný uvedl, že za klíčové považuje, že dané ustanovení zmiňuje „místo“. Zákonodárce tedy předpokládal vznik míst, kam může spotřebitel odnést a odložit vysloužilé baterie. Výklad žalobce by byl akceptovatelný za předpokladu, že by v dané právní úpravě zcela chybělo ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Pak by se povinnost zajišťovat zpětný odběr řídila pouze obecnou povinností uvedenou v § 31g odst. 1 písm. a) zákona o odpadech. Žalovaný nerozporoval legálnost možnosti zajišťovat zpětný odběr

také prostřednictvím mobilních svozů. Provozování této služby není v rozporu se zákonem o odpadech, ale v žádném případě nelze argumentaci postavit tak, že pokud se ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech má týkat výhradně zřizování míst zpětného odběru, je toto jediný výlučně dovolený způsob sběru. Jak směrnice 2006/66/ES, tak zákon o odpadech stanoví jak minimální cíle sběru, tak minimální cíle na vytvoření určité hustoty míst zpětného odběru. Cílem přijaté právní úpravy je, aby i koneční obyvatelé menších obcí měli možnost baterie odkládat na místo zpětného odběru. Za správný považuje žalovaný výklad, že povinnost danou ustanovením § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech je nutné splnit zřízením statických míst zpětného odběru i v případě, kdy kolektivní systém zajišťuje zpětný odběr baterií a akumulátorů prostřednictvím mobilního sběru. K žalobcem vytýkané duplicitě míst žalovaný uvedl, že tato je žádoucí. Zákon o odpadech v ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) stanoví, že v každé obci, případně městském obvodu má být zřízeno alespoň jedno místo. Nejde zde tedy o to, že kolektivní systém musí mít smlouvu přímo s obcí (aby splnil zákonnou povinnost), ale může zřídit místo zpětného odběru kdekoliv v rámci katastrálního území obce. Spolupráce mezi kolektivními systémy v oblasti sběru baterií a elektrozařízení je nepochybně možná, ale neznamená to, že by se požadavky pro oblast realizace zpětného odběru v oblasti elektrozařízení identicky vztahovaly na oblast baterií a akumulátorů, nadto jsou stanoveny v odlišných částech zákona. Dle názoru žalovaného je v rámci projektu „XY“ registrace do webové aplikace žalobce, balení baterií, tisk štítku a odnos balíku na poštu nepochybně náročnější než samotná donáška několika kusů baterií do statického místa zpětného odběru a odložení do boxu. V případě statických míst nemusí konečný uživatel shromažďovat žádné (významné) množství baterií a akumulátorů a přemýšlet, jak s nimi naložit. Pokud žalobce uvedl, že dopad mobilního svozu na plnění povinností zajišťovat zpětný odběr je mnohem výraznější, než tomu je u stacionárních míst, není zřejmé, co je míněno „dopadem mobilního svozu“. Pakliže je myšlena efektivita, není konkretizována jaká – zda z hlediska optimalizace/minimalizace nákladů nebo zajištění vysoké úrovně sběru. Žalovaný má za to, že jím zastávaný výklad ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech není v rozporu s citovaným textem příslušné části důvodové zprávy k zákonu o odpadech. Nepochybně je záměrem koncentrovat sběr do míst, kde bude efektivní, ale tuto hranici stanoví právě § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, přičemž je dána počtem obyvatel obce.

19. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrval na námitce, že výrok ministerstva postrádá zákonné náležitosti, zejména co se týče doby, místa a způsobu údajného pochybení žalobce. Přístup žalovaného, který zcela neurčitý výrok rozhodnutí ministerstva obhájí poukazem na „konkrétně“ stanovenou zákonnou povinnost, je nepřípustný, neboť odporuje esenciálním ústavně chráněným zásadám. Z výroku rozhodnutí lze dovozovat, že se vztahuje k současnosti, tj. ke dni vydání rozhodnutí ministerstva, ačkoli odůvodněn je skutkovým stavem, který tu existoval v roce 2014, přičemž při zjednání nápravy má žalobce postupovat na základě dat z roku 2015. Ačkoli tedy výrok rozhodnutí ministerstva vytýká žalobci pochybení za období 2016, k tomu období nečinil prvoinstanční správní orgán žádná kontrolní zjištění, přičemž zcela nelogicky ukládá žalobci zjednání nápravy v obcích dle bilance ČSÚ za rok 2015. Pokud § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech vyžaduje, aby byl pro počet obcí, ve kterých je žalobce povinen zřizovat místa zpětného odběru, brán počet obyvatel na základě bilance zpracované ČSÚ k 1. lednu kalendářního roku, nelze jinak než za vadný označit postup

prvoinstančního správního orgánu, který svůj závěr o porušení daného ustanovení v roce 2016 opřel o skutkový stav za rok 2014 a při zjednání nápravy v roce 2016 uložil žalobci postupovat na základě dat z roku 2015. Žalobce dále namítl, že ačkoli byl rozhodnutím postižen za to, že údajně až do roku 2016 neplnil povinnosti stanovené v § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, prvoinstanční správní orgán zahájil v roce 2016 pro stejný skutek další kontrolu, kterou hodlá opírat o skutkový stav, který tu existoval v roce 2015. I z tohoto důvodu je nutno přisvědčit nezákonnosti obou rozhodnutí, jejichž neurčitost, vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost působí to, že druhá kontrola probíhá ohledně stejného skutku, za který byl žalobce již postižen, přičemž postup žalovaného nasvědčuje tomu, že žalobce by mohl být za stejný skutek postižen dvakrát. Argument žalovaného, že „*někteří výrobci přenosných baterií a akumulátorů zapojení kolektivního systému provozovaného žalobcem, kteří mají s touto společností uzavřené příslušné smlouvy o společném plnění ve smyslu ustanovení § 31k odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, v současné době prodávají výrobky mj. též prostřednictvím elektronické komunikace na dálku ...*“ podle žalobce odporuje dikce § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech i úmyslu zákonodárce, neboť rozsah obcí s více než 1.500 obyvateli je omezen tím, že v takových obcích jsou přenosné baterie a akumulátory prodávány. V tomto ohledu správní orgány neprováděly žádné dokazování ke zjištění, do jakých obcí skutečně výrobci prodávají výrobky prostřednictvím elektronické komunikace na dálku. Žalobce rovněž namítl, že sběrné místo není ve směrnici 2006/66/ES ani v zákoně o odpadech nijak definováno a není stanovena ani forma tohoto místa. Výklad zastávaný žalovaným, že se má jednat o „statické“ místo a že konečným uživatelům nemůže být umožněno odevzdání vysloužilé přenosné baterie nebo akumulátoru k jejich ekologické likvidaci jiným způsobem, např. v rámci mobilního svozu, odvozem „na zavolání“, bezplatným odesláním apod., když žalovaný komfortnost mobilního sběru žalobce ani nerozporuje, nemá z hlediska jeho smyslu a účelu oporu v zákoně o odpadech, směrnici 2006/66/ES, a není souladný ani s ústavními zásadami veřejného práva a zásadou proporcionality. Žalobce za účelem plnění svých zákonných povinností zřizuje statická místa zpětného odběru přenosných baterií a akumulátorů, což však nic nemění na tom, že povinnost stanovenou v ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech lze plnit i jiným způsobem, včetně mobilního zpětného odběru. Nesouhlasí s žalovaným, že cílem směrnice 2006/66/ES, který je následně konkretizován v zákoně o odpadech, je vedle minimální úrovně sběru rovněž zajištění sběrných míst prostřednictvím dostupné „statické“ sběrné sítě. Je přesvědčen, že v daném případě se nejedná o cíl směrnice 2006/66/ES, nýbrž o prostředek, který má sloužit k dosažení cíle směrnice, kterým je, pokud jde o zpětný odběr přenosných baterií a akumulátorů, výhradně zajištění minimální úrovně sběru. Tento názor žalobce opírá o samotný text směrnice 2006/66/ES, důvodovou zprávu k novele zákona o odpadech i Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015-2024 přijatý ve formě nařízení vlády č. 352/2014 Sb. Žalobce cíl minimální úrovně sběru vždy plnil a plní, dokonce jej výrazným způsobem překonal. Záměna cíle a prostředku stran cíle zákonné regulace zpětného odběru přenosných baterií a akumulátorů vedla správní orgány k nesprávnému výkladu a aplikaci ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech a v tomto důsledku i k vydání nesprávných rozhodnutí, kterými překročily ústavní mantinely vyjádřené v článku 2 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky, resp. článku 2 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod. Jsou-li k dispozici různé výklady právní normy, je nutno volit ten, který co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva a svobody, přičemž v případě pochybností jsou správní orgány povinny postupovat mírněji, resp. dle pravidla in dubio

pro reo. Činnost veřejné správy včetně výkonu správního trestání, za které lze považovat i ukládání nápravných opatření, se řídí principem legality, který je zakotven v článku 2 odst. 3 Ústavy České republiky a v článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ze kterého vychází i zásada „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege“. Základním požadavkem při dodržování této zásady ve správním právu trestním je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který byla udělena sankce (či nápravné opatření). Tomuto požadavku správní orgány v žádném ohledu nedostály. Žalobce rovněž namítl, že závěry uváděné ve výroku rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nemají podklad v provedeném dokazování, resp. že v tomto směru správní orgán neprovedl žádné dokazování ani neopatřoval podklady pro rozhodnutí. Poukázal na to, že orgán rozhodující o rozkladu nijak nerozporoval, že se daných pochybení stran zjišťování skutkového stavu správní orgány dopustily.

20. V doplnění žalobních tvrzení (duplicita statických míst zpětného odběru z pohledu práva EU) podpořil žalobce svoji žalobní námitku nesprávného výkladu ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech odkazem na judikaturu SDEU a Evropské komise (dále jen „EK“). Konkrétně uvedl rozhodnutí EK ze dne 16. 10. 2003 sp. zn. 2004/208/EC, rozsudek SDEU ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. T-419/03, kterým bylo potvrzeno předchozí rozhodnutí EK, a rozhodnutí EK ze dne 20. 9. 2016 sp. zn. 2016/C 432/05. Z těchto rozhodnutí dle žalobce vyplývá, že vytváření duplicitních míst zpětného odběru naráží na četné a zásadní právní, ekonomické a jiné problémy a ve svém důsledku odporuje právu EU. Přestože se uvedená rozhodnutí primárně zabývala otázkou omezování hospodářské soutěže ze strany jednoho subjektu, jsou na posuzovanou věc případná právě pro závěr o kategorickém odmítnutí dvojí infrastruktury sběru odpadů. Tento závěr se musí zohlednit i při výkladu ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, a to především z důvodu evropské regulace zpětného odběru odpadů z přenosných baterií a akumulátorů, i práva hospodářské soutěže, resp. účinků práva EU na národní právo členských států. Žalobce akcentoval univerzální platnost uvedeného závěru a nutno jeho aplikace prima facie bez zřetele na právo EU. Zdůraznil, že stát (Rakousko) svými požadavky přispíval k vytýkanému omezování soutěže, proto byl v návaznosti na rozsudek SDEU ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. T-419/03 do příslušné legislativy v Rakousku zakotven výslovný zákaz zdvojování infrastruktury sběru odpadů. Podobná situace panuje podle žalobce i v České republice, neboť v posuzovaném případě na trhu zpětného odběru přenosných baterií a akumulátorů působí pouze dva kolektivní systémy, a to kolektivní systém provozovaný žalobcem a kolektivní systém provozovaný společností E., s.r.o., který má zjevné dominantní postavení. Dle tzv. „Vybraných ukazatelů odpadového hospodářství v oblasti baterií a akumulátorů a odpadních baterií a akumulátorů“, které žalovaný každoročně zveřejňuje, drží společnost E., s.r.o., přibližně 90 % podíl, a to jak na přenosných bateriích a akumulátorech, které byly uvedeny na trh, tak těch, které byly zpětně odebrány. Žalobce poukázal na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 8. 2013, v němž úřad uvedl následující: *„Závěrem Úřad konstatuje vážné znepokojení nad stavem soutěžního prostředí v oblasti poskytování služeb kolektivního sběru. Možnost uplatnění soutěže mezi více kolektivními systémy nebyla buď legislativou umožněna (a to bez zjevného objektivního důvodu) či se chybným nastavením normy a nedostatečným výkonem státního dozoru stala nereálnou. Služby tak zajišťují monopolní hráči, kteří stanovují původcům odpadů objektivně nepřezkoumatelné vyšší a vyšší poplatkové povinnosti (přenášené k tomu na koncové spotřebitele, občany)“*. Žalobce k tomu dodal, že jedním z konkrétních příkladů nemožnosti

zřízení duplicitní sítě statických míst zpětného odběru přenosných baterií akumulátorů v praxi je i nesouhlasný postoj obcí ke zřizování duplicitních míst zpětného odběru. K tomu žalobce doložil několik písemných reakcí zástupců obcí, kteří žádosti žalobce o zřízení vlastního statického místa zpětného odběru kategoricky odmítli právě s odkazem na již existující statické místo zpětného odběru konkurenčního provozovatele kolektivního systému. Žalovaný by se proto měl zaměřit na prověřování toho, zda hospodářská soutěž na trhu zpětného odběru přenosných baterií a akumulátorů není protiprávně omezována, resp. na přijímání pro-soutěžních opatření. Namísto toho však žalovaný nutí žalobce k vytvoření duplicitní sítě statických míst zpětného odběru, přestože žalobce povinnost zpětného odběru zajišťuje jinými efektivními formami, kterými mnohonásobně převyšuje stanovenou minimální úroveň sběru. Žalovaný těmito kroky klade žalobci fakticky i právně těžko překonatelné překážky, čímž nedůvodně zvýhodňuje již tak dominantní postavení provozovatele konkurenčního kolektivního systému, a přispívá tak k omezování hospodářské soutěže.

21. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
22. Podle § 31g odst. 1 písm. a) zákona o odpadech v relevantním znění výrobce přenosných baterií nebo akumulátorů je povinen zajistit na vlastní náklady zpětný odběr přenosných baterií nebo akumulátorů od konečného uživatele, a to bez ohledu na výrobní značku, bez ohledu na datum jejich uvedení na trh a bez vazby na koupi nové baterie nebo akumulátoru.
23. Podle § 31g odst. 1 písm. b) zákona o odpadech v relevantním znění výrobce přenosných baterií nebo akumulátorů je povinen zajistit minimální úroveň zpětného odběru přenosných baterií nebo akumulátorů.
24. Podle § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech v relevantním znění za účelem splnění povinností podle odstavce 1 je výrobce povinen zřídit místa zpětného odběru v každé obci, městském obvodu nebo městské části s počtem více než 1500 obyvatel a ve kterých jsou přenosné baterie nebo akumulátory, které uvádí na trh, prodávány; počet obyvatel se posuzuje na základě bilance počtu obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem k 1. lednu kalendářního roku.
25. Podle § 31p odst. 2 písm. a) zákona o odpadech zjistí-li ministerstvo v činnosti provozovatele systému nedostatky, může podle závažnosti a povahy zjištěného nedostatku uložit, aby provozovatel systému ve stanovené lhůtě zjednal nápravu.
26. Podle § 31r odst. 1 písm. b) zákona o odpadech ministerstvo může rozhodnout o zrušení oprávnění k provozování kolektivního systému, pokud provozovatel systému nezjednal nápravu uloženou podle § 31p odst. 2 písm. a) ve stanovené lhůtě.
27. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

28. Opodstatněnou soud shledal již první žalobní námitku, v níž žalobce poukázal na neurčitost výroku rozhodnutí ministerstva. Nutno předeslat, že výrok správního rozhodnutí musí obsahovat řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu (§ 68 odst. 2 správního řádu). Pouze tato část správního rozhodnutí je pro účastníky správního řízení závazná. Jak konstatoval NSS v rozhodnutí ze dne 11. 1. 2012 č.j. 3 Ads 96/2011-118: „(P)rávě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností.“ Ve výroku rozhodnutí ministerstva, aprobevaného napadeným rozhodnutím, chybí jednoznačné vymezení jednání, které je uloženou povinností postihováno, především pomocí časového hlediska, neboť není zřejmé, k jakému období se uložení nápravného opatření váže. Správní orgán I. stupně sice žalobci uložil, aby zřídil místa zpětného odběru minimálně v rozsahu uvedeném v § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech s tím, že celkový počet obcí s počtem obyvatel vyšším než 1500 je daný přehledem ČSÚ k datu 1. 1. 2015, z takto vymezené povinnosti však nelze určit, jaké konkrétní období, ohraničené datem, k němuž byl zjištěn posuzovaný skutkový stav, je uložení předmětného opatření postihováno. K tomu je nutno dodat, že pro rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni je stěžejní skutkový a právní stav v době vydání tohoto rozhodnutí (srov. rozhodnutí NSS ze dne 7. 4. 2011 č.j. 1 As 24/2011-79). Přestože rozhodnutí ministerstva bylo vydáno 6. 6. 2016, správní orgán I. stupně vázal povinnost zjednat nápravu na skutkový stav k datu 1. 1. 2015. Žalovaný přitom uvedl, že údaje o počtu obcí s počtem obyvatel nad 1500 pro rok 2015 ČSÚ zveřejnil již dne 29. 4. 2016. I v právě uvedeném kontextu je časové vymezení jednání, jež je postihováno uložení nápravného opatření, dílem nesrozumitelné a dílem v rozporu se zákonnou povinností správního orgánu posuzovat skutkový a právní stav k datu vydání rozhodnutí.
29. Přisvědčit je nutno i námitce, že výrok rozhodnutí ministerstva trpí neurčitostí pro absenci výčtu míst (obcí/městských obvodů nad 1500 obyvatel), v nichž má žalobce splnit zákonnou povinnost. Žalovaný opomenul uvést, v jakých obcích žalobce neplnil povinnost zřídít místa zpětného odběru přenosných baterií nebo akumulátorů. Mohl tak učinit alespoň odkazem na přehled ČSÚ tvořící přílohu rozhodnutí v konfrontaci s údaji, které ve vztahu k plnění dané povinnosti předložil žalobce a které vzal správní orgán za prokázané. Spočívají-li nedostatky v činnosti žalobce (provozovatele kolektivního systému) v povinnosti zřídít místa zpětného odběru ve všech obcích (městských obvodech) nad 1500 obyvatel, musí žalovaný jako dozorový orgán přesně specifikovat, v jakých obcích (městských obvodech) žalobce tuto svou povinnost neplní.
30. Stran vymezení způsobu, jakým byla povinnost podle § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech porušena, soud konstatuje, že napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí ministerstva není nepřezkoumatelné. V tomto kontextu je nutno vyjasnit žalobcem implicitně nastolenou „spornou“ otázku, zda napadené rozhodnutí má povahu rozhodnutí trestního charakteru a zda uložené nápravné opatření je sankcí za správní delikt (přestupek). NSS v rozhodnutí ze dne 23.5.2018 č.j. 29 Af 73/2016-89 s odkazem na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 ve věci Engel a ostatní proti Nizozemsku vyložil, že: „(Z)koumá-li se, zda určité opatření má trestní charakter, využívají

soudy tzv. *Engelových kritérií*, na základě kterých bylo Evropským soudem pro lidská práva posuzováno, zda disciplinární trestání v Nizozemí má trestní charakter ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (...). Kritéria jsou následující: 1) kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu; 2) povaha deliktu; 3) druh a stupeň závažnosti sankce.“ V posuzované věci bylo žalobci uloženo nápravné opatření ve formě zjednání nápravy za účelem splnění povinnosti podle § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Relevantní právní úprava umožňovala v rozhodném období jako správní delikt postihnout jednání, kterým právnická nebo fyzická osoba nezajistila zpětný odběr použitých výrobků určených ke zpětnému odběru nebo nesplnila jinou povinnost související se zpětným odběrem [§ 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech]. Byť tedy právní úprava připustila dvojí kvalifikaci totožného jednání, tj. buď ve spojení s uložením nápravného opatření, nebo jako jednání naplňující znaky skutkového podstaty správního deliktu, má soud za to, že ve smyslu prvního kvalifikačního Engelova kritéria je třeba na postup podle § 31p odst. 2 písm. a) zákona o odpadech pohlížet nikoli sankční (trestní) optikou právě proto, že sankci ve formě pokuty lze uložit až v případě spáchání správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech, tedy v případě jednání, které musí naplňovat i potřebnou míru společenské škodlivosti. Nápravné opatření představuje naopak prostředek reparačního (předstižného) charakteru a je na místě tam, kde rozsah porušení zákonem uložené povinnosti (zatím) nevyžaduje represivní postih. Jak konstatoval NSS v rozhodnutí ze dne 23. 5. 2018 č.j. 29 Af 73/2016-89: „(Z) hlediska požadavku uplatňování mírnějších prostředků před prostředky více zasahujícími (požadavek *ultima ratio*) je třeba vnímat uložení nápravného opatření (...) jako (...) mírnější prostředek preventivního charakteru, kdežto řízení o správním deliktu by představovalo prostředek represivní. Represivní prostředek by se měl uplatnit v případech, kdy buď není možné uložit nápravné opatření, případně toto opatření není v daném případě dostatečné a na zadavatele je nutno působit represivně.“ Soud shodně jako NSS v citovaném rozhodnutí konstatuje, že, jelikož zákon o odpadech neobsahuje žádnou hranici, která by určila, kdy má být uloženo nápravné opatření a kdy je třeba uplatnit správně-delikttní odpovědnost (zákon o odpadech pouze umožňuje, aby žalovaný jako dozorující správní orgán posoudil, zda přistoupí k uložení nápravného opatření, nebo podle § 31p odst. 2 písm. b) podá podnět inspekci k zahájení řízení o uložení pokuty provozovateli systému), lze připustit, že volba konkrétního postupu je důsledkem vnitřní prioritizace a úvahy správního (dozorového) orgánu. Zejména s ohledem na povahu ukládaného nápravného opatření, které je prostředkem včasné nápravy, soud uzavírá, že uložení nápravného opatření žalobci v projednávané věci nemá trestní charakter. Ke třetímu Engelovu kritériu soud uvádí, že nápravné opatření podle § 31p odst. 2 písm. a) zákona o odpadech spočívá v uložení lhůty ke zjednání nápravy, neboli provozovateli kolektivního systému (žalobci) je poskytována příležitost „beztrestně“ splnit zákonem uložené a dosud nesaturované požadavky, zatímco sankce za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech (pokuta do výše 10.000.000,- Kč) svým represivním účinkem míří na (majetkovou) sféru pachatele. Komparací nápravného opatření a sankce za správní delikt je tedy nutno dospět k závěru, že lhůta ke zjednání nápravy představuje toliko nesankční opatření dávající provozovateli kolektivního systému prostor pro uvedení jeho činnosti do souladu se všemi zákonem uloženými povinnostmi. Nemá-li tedy nápravné opatření trestní charakter, nepředstavují kritéria určená k přesné identifikaci skutku coby delikttního jednání (místo, čas, způsob spáchání skutku), hlediska, podle nichž by bylo třeba posuzovat náležitosti výroku ukládajícího nápravné opatření.

31. Důvodná je i námitka nesouladu (rozpornosti) výroku a odůvodnění, resp. nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministerstva. Jak bylo uvedeno výše, správní orgán I. stupně žalobci uložil, aby povinnost ve smyslu § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech splnil podle údajů zveřejněných ČSÚ k datu 1. 1. 2015. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je však patrné, že správní orgán I. stupně měl před vydáním svého rozhodnutí k dispozici jak přehled obcí nad 1500 obyvatel zveřejněný ČSÚ k datu 1. 1. 2016, tak i roční zprávu žalobce za rok 2015. Správní orgán posuzoval plnění zákonné povinnosti žalobcem v letech 2009-2014, přitom však uzavřel, že žalobce zákonný požadavek (aktuálně) nesplňuje. Napadené rozhodnutí, jakož i jím aprobované rozhodnutí ministerstva je vnitřně nekonzistentní, nesrozumitelné a zmatečné, neboť nedává odpověď na klíčovou otázku, k jakému datu byl zjištěn a posuzován skutkový stav věci. Z uvedeného zároveň plyne, že správní orgán I. stupně nezjistil řádně skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, čímž postupoval v rozporu s § 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně byl povinen vycházet ze skutkového stavu, který mohl objektivně zjistit k datu vydání rozhodnutí. Pokud neposoudil údaje sdělené žalobcem v roční zprávě za rok 2015 v konfrontaci s přehledem obcí nad 1500 obyvatel zveřejněným ČSÚ k datu 1. 1. 2016, zatížil své rozhodnutí nezákonností.
32. Soud však nevešel na námitku stran nesprávného výkladu pojmu „místa zpětného odběru“ žalovaným. Soud předesílá, že žalobce plní povinnost výrobců zajistit zpětný odběr přenosných baterií a akumulátorů na základě ustanovení § 37k odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Aplikované ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech zřetelně zakotvilo povinnost výrobců *zřídit místa zpětného odběru v každé obci, městském obvodu nebo městské části s počtem více než 1500 obyvatel*. Nelze souhlasit s výkladem žalobce, že aplikované ustanovení výslovně nestanoví, jakým způsobem má zpětný odběr probíhat, resp. že neobsahuje žádný zákaz či příkaz ke způsobu zřízení místa zpětného odběru. Systematickým výkladem celého ustanovení § 31g zákona o odpadech je nutno dospět k závěru, že ve druhém odstavci daného ustanovení zákonodárce specifikoval právě způsob, jakým má být povinnost výrobce baterií a akumulátorů zajistit zpětný odběr splněna. Jiný úmysl zákonodárce nelze dovodit ani z důvodové zprávy k novele zákona o odpadech (zákon č. 297/2009 Sb.). Podle zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 297/2009 Sb., jsou odstavcem 2 § 31g *v souladu s článkem 8 odst. 1 směrnice definovány minimální požadavky a kritéria pro vytvoření dostatečně husté sítě míst zpětného odběru zřizované výrobcem*. Důraz kladený zákonodárcem na plnění minimálních požadavků a kritérií pro vytvoření efektivní sítě míst zpětného odběru rozhodně nevypovídá o úmyslu zákonodárce dát výrobcům (provozovatelům kolektivního systému) zcela svobodnou volbu ohledně způsobu, jakým má být hledisko zajištění minimální úrovně zpětného odběru realizováno. Z důvodové zprávy lze seznat, že hlavním cílem novelizované úpravy je zakotvení takových standardů, pomocí kterých bude možno dosáhnout alespoň minimálního objemu zpětně odebraných přenosných baterií a akumulátorů. Je zřejmé, že zákonodárce v tomto směru použil hledisko počtu obyvatel v jednotlivých obcích (městských obvodech) jako výchozí kritérium pro naplnění požadavku minimální úrovně zpětného odběru s tím, že právě v místech, kde se zdržuje určitý (minimální) počet potencionálních spotřebitelů generujících předmětný druh odpadu, je třeba *koncentrovat obligatorně zřizovaná místa zpětného odběru*. I toto slovní spojení použité v důvodové zprávě napovídá, že úmyslem zákonodárce bylo zajistit pro spotřebitele kdykoli využitelnou možnost odevzdat (vytrdit) daný druh odpadu. Soud souhlasí s žalovaným, že pokud by zákonodárce nekladal důraz na způsob, jakým mají být místa zpětného odběru

zřízena, ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech by postrádalo smysl a stalo by se obsoletním, neboť povinnost výrobce zajistit zpětný odběr je zakotvena již v prvním odstavci uvedeného ustanovení. Použité výrazy *zřídit místa* lze i na základě prostého jazykového rozboru jednoznačně vyložit tak, že se musí jednat o stabilní (tj. využitelné kdykoli, bez omezení jen na určitý den či období), a tudíž nemobilní zajištění zpětného odběru. Pokud by zákonodárce sledoval jiný cíl, nic mu nebránilo v tom, aby jej do zákona vtělil, např. výslovným uvedením alternativní možnosti mobilního zpětného odběru, jak to učinil v ustanovení § 37k odst. 6 písm. a) zákona o odpadech pro sběr elektrozařízení. Užití analogie legis, jehož se dovolává žalobce, není v tomto případě na místě právě z důvodu zřetelně odlišné koncepce přijaté pro zpětný odběr baterií a akumulátorů. Nadto nelze přehlédnout, že mobilní svoz elektrozařízení podle § 37k odst. 6 písm. a) zákona o odpadech je podmíněn písemnou smlouvou, kterou výrobce (provozovatel kolektivního systému) uzavře s příslušnou obcí. I z tohoto pohledu je analogická aplikace ustanovení § 37k odst. 6 písm. a) zákona o odpadech pro oblast nakládání s bateriemi a akumulátory vyloučena, neboť zákonodárce mohl obdobnou podmínku pro plnění povinnosti zpětného odběru stanovit i pro oblast baterií a akumulátorů, což však neučinil.

33. Výklad aplikovaného ustanovení tedy není nejednoznačný, a proto není na místě interpretační postup v návaznosti na nepřímý účinek komunitárního práva, jak namítl žalobce s odkazem na rozhodnutí NSS ze dne 1. 2. 2010 č.j. 5 Afs 68/2009-11. Soud na tomto místě konstatuje, že právní úprava vtělená do ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech je souladnou transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/66/ES ze dne 6. 9. 2006, o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS (dále jen „směrnice“). Cíl, který směrnice deklaruje v preambuli pod článkem 13, představuje obecný rámec, v němž se právní úprava na národní úrovni může a má pohybovat. Je-li tímto cílem, aby *se u přenosných baterií zřídily systémy sběru, u nichž se dosáhne vysoké úrovně sběru a aby měli koneční uživatelé možnost zbavovat se přenosných odpadních baterií a akumulátorů zdarma a bez potíží*, je zřejmé, že vnitrostátní právní úprava zákona o odpadech z uvedeného rámce nijak nevybočila. Obdobně není právní úprava zákona o odpadech v rozporu s článkem 8 odst. 1 písm. a) směrnice, který zavazuje členské státy k povinnosti *umožnit konečným uživatelům odkládat odpadní přenosné baterie a akumulátory na dostupném sběrném místě v jejich okolí s přihlédnutím k hustotě obyvatelstva*. Pokud žalobce namítl, že směrnice klade důraz na zavedení vhodných systémů sběru, avšak požadavky na takové sběry jsou stanoveny pouze obecně, je nutno zdůraznit, že směrnice je legislativním aktem Evropské unie, který členským státům určuje, aby dosáhly konkrétního cíle, k tomu jim však poskytuje prostor bez direktivního stanovení, jakými prostředky daného cíle dosáhnout. Volba vhodného systému zpětného odběru je tedy plně na členském státu, který je oprávněn přijmout konkrétní pravidla podle svého právního řádu.

34. Soud k výše uvedenému dodává, že aplikace ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech žalobce jako provozovatele kolektivního systému nijak neomezuje ve způsobu, jakým může nad rámec zákonem uložené povinnosti naplňovat zejména minimální úroveň zpětného odběru přenosných baterií nebo akumulátorů ve smyslu § 31g odst. 1 písm. b) zákona o odpadech. Mobilní svoz jistě může fungovat jako doplňková služba pro spotřebitele v oblasti nakládání s použitým bateriemi a akumulátory, a to vedle statických

míst zpětného odběru zřízených v každé obci nad 1500 obyvatel. Polemika stran skutečné efektivitě statických míst zpětného odběru v porovnání s mobilně organizovanými svozy předmětného odpadu není s ohledem výše uvedené závěry týkající se výkladu aplikovaného ustanovení § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech pro danou věc relevantní.

35. Žalobce dále namítl, že správní orgán I. stupně nesprávně stanovil rozsah obcí, pokud se nezabýval zjišťováním toho, zda v konkrétní obci nad 1500 obyvatel skutečně dochází k prodeji přenosných baterií a akumulátorů. Nutno předeslat, že správní orgán I. stupně skutečnost, že baterie a akumulátory jsou v obcích nad 1500 obyvatel prodávány, dovodil zejména z toho, že někteří výrobci, s nimiž má žalobce uzavřeny příslušné smlouvy ve smyslu § 31k odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, prodávají tyto výrobky mj. též prostřednictvím elektronické komunikace na dálku (internetové obchodování). Zároveň konstatoval, že žalobce nemá zjevně přehled o tom, v jakých obcích či městských obvodech jsou přenosné baterie a akumulátory prodávány a v jakých ne, neboť výrobci, s nimiž uzavřel smlouvy, se smluvně nezavázali sdělovat žalobci informace o lokalitách, v nichž došlo k prodeji těchto výrobků. Tuto námitku soud rovněž hodnotí jako důvodnou. Přestože nelze přehlížet internetový prodej, díky kterému se výrobky mohou dostat do dispozice spotřebitelů napříč všemi obcemi (městskými obvody) v České republice, nelze v existenci tohoto způsobu prodeje bez dalšího spatřovat naplnění zákonného požadavku zřizovat místa zpětného odběru v obcích, kde jsou přenosné baterie a akumulátory *prodávány*. Z důvodové zprávy k zákonu č. 297/2009 Sb., jednoznačně plyne podmínka, že ke zřizování míst zpětného odběru má docházet tam, kde bude *odběr skutečně efektivní a bude dosahovat minimální výtěžnosti*. Zákonodárce povinnost zakotvenou v § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech spojil s místy, ve kterých jsou přenosné baterie a akumulátory (fakticky) prodávány, což je zcela logické, neboť právě tam dochází k reálné koncentraci uvedeného odpadu, a tudíž i potřebě tento odpad zpětně třídit. Žalovaný byl proto povinen určit, ve kterých konkrétních obcích žalobce svou povinnost ve smyslu § 31g odst. 2 písm. a) zákona o odpadech neplní vzhledem k tomu, že v těchto obcích jsou prodávány přenosné baterie a akumulátory od výrobců, kteří své povinnosti podle zákona o odpadech plní v kolektivním systému žalobce. K tomu soud dodává, že i pokud si žalobce ve smlouvách uzavřených s jednotlivými výrobci nevymínil jejich povinnost oznamovat žalobci jako provozovateli kolektivního systému, v jakých obcích realizují prodej svých výrobků, nemůže se žalovaný při postupu podle § 31p odst. 2 písm. a) zákona o odpadech „spokojit“ s poukazem na možnost on-line prodeje, který tito výrobci uskutečňují. Je povinností správního orgánu v řízení o uložení nápravného opatření tuto skutečnost, tj. prodej přenosných baterií a akumulátorů v konkrétních obcích, věrohodně prokázat, což se v daném případě nestalo.

36. Soud však nesdílí názor žalobce, že vytváření statických míst zpětného odběru představuje nepřípustnou duplicitu, která naráží na právní, ekonomické a jiné problémy a ve svém důsledku odporuje právu EU. Zřizování míst zpětného odběru formou statických sběrů je odrazem požadavku stanoveného směrnicí a formulovaného zejména v jejím článku 8 odst. 1 písm. a). Určujícím hlediskem je komfort konečných uživatelů, kteří mají být prostřednictvím snadno dostupných sběrných míst motivováni ke třídění odpadu za účelem jeho ekologického zpracování. Systém založený na principu povinnosti výrobce zřídit v každé obci (městském obvodu) se stanoveným počtem obyvatel, v níž dochází

k prodeji přenosných baterií a akumulátorů, místo zpětného odběru tohoto druhu odpadu, vychází z předpokládaného přímého poměru mezi objemem prodaných výrobků a objemem odpadu vzniklého z jejich užití (spotřeby). Je proto žádoucí, aby rostoucímu objemu prodaných přenosných baterií a akumulátorů odpovídal rozsah míst, která budou pro spotřebitele přístupná bez ohledu na vůli výrobce (provozovatele kolektivního systému), který v případě mobilního sběru určuje čas, místo, event. další podmínky, za nichž lze odpad bezplatně odevzdat (roztrždit), tedy podmínky, které spotřebitele de facto limitují. Žalobce jako provozovatel kolektivního systému není aplikovanou právní úpravou nucen, aby zřídil statická místa zpětného odběru ve všech obcích (městských obvodech), v nichž je počet obyvatel vyšší než 1500, ale pouze v těch, v nichž výrobci, které sdružuje ve svém systému, své výrobky reálně prodávají.

37. Z toliko obecně formulované námitky žalobce není zřejmé, jakým konkrétním způsobem má docházet k nedůvodnému zvýhodňování provozovatele konkurenčního kolektivního systému a tím k omezování hospodářské soutěže, jsou-li výchozí zákonné podmínky pro oba konkurující systémy totožné. Okolnost, že některé obce odmítly žádost žalobce o zřízení vlastního statického místa zpětného odběru v dané obci, nevylučuje, aby žalobce statická místa zpětného odběru zřídil na základě dohody s jiným subjektem působícím v dané obci.
38. S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soudu nezbylo než napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s. rozsudkem bez jednání zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí a dále proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění. Postupem podle § 78 odst. 3 s.ř.s. soud zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť důvody, pro které soud zrušil napadené rozhodnutí, se vztahují i na toto rozhodnutí. V souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
39. Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného), přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 9. 2006) a částkou 2.142,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 15.342,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Tomáše Sequense (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 30. dubna 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu