



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) REMA Systém, a. s.**, se sídlem Budějovická 1667/64, 140 00 Praha 4, **b) eD' systém Czech, a. s.**, se sídlem Novoveská 1262/95, 709 00 Ostrava - Mariánské Hory, oba zastoupeni JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem, advokátem se sídlem Jungmannova 24, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 30. 5. 2006, č. j. 3228/M/06, 39691/ENV/06, sp. zn. R/1829-A, v řízení o kasační stížnosti žalovaného, kasační stížnosti stěžovatele ASEKOL s. r. o., se sídlem Československého exilu 2062/8, 143 00 Praha 4, zastoupeného Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Hybernská 1271/32, 110 00 Praha 1, a kasační stížnosti stěžovatelů: 1. MASCOM s. r. o., se sídlem U Pejřárny 97, 142 00 Praha 4, 2. ASBIS CZ, spol. s r. o., se sídlem Obchodní 103, 251 01 Čestlice, 3. BaSys CS, s. r. o., se sídlem Sodomkova 1478/8, 102 00 Praha 10, 4. Samsung Zrt., česká organizační složka, se sídlem Sokolovská 394/17, 180 00 Praha 8, 5. PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o., se sídlem Thámova 289/13, 186 00 Praha 8, zastoupených Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Hybernská 1271/32, 110 00 Praha 1, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2009, č. j. 5 Ca 187/2006 - 113,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost stěžovatele ASEKOL s. r. o. a kasační stížnost stěžovatelů MASCOM s. r. o., ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o., **se odmítají.**
- II. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele ASEKOL s. r. o. a o kasační stížnosti stěžovatelů MASCOM s. r. o., ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o.
- IV. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o své kasační stížnosti.

- V. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného ve výši 4836 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. et Mgr. Tomáše Sequense, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Řízení před žalovaným a městským soudem

Rozhodnutím ze dne 30. 5. 2006, č. j. 3228/M/06, 39691/ENV/06, sp. zn. R/1829-A, zamítl ministr životního prostředí rozklad žalobce a) a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2006, č. j. 5194/ENV/720/05. Tímto rozhodnutím rozhodl žalovaný o zápisu žalobce a) do Seznamu výrobců elektrozařízení (dále jen „Seznam“) jako provozovatele kolektivního systému pod evidenčními čísly provozovatele kolektivního systému KH007/05-ECZ a K008/05-ECZ (výrok A1). Dále žalovaný rozhodl o zápisu do Seznamu výrobců elektrozařízení uvedených v příloze č. 1 k rozhodnutí [mimo jiné i žalobce b)] pro zajištění plnění povinností a zajištění financování odděleného sběru, zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění elektroodpadu a elektrozařízení z blíže specifikovaných skupin (výrok A2). Výrokem B1 žalovaný zamítl návrh na zápis žalobce a) do Seznamu jako provozovatele kolektivního systému pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními ze skupin 3, 4, 6, 7 a 9. Výrokem B2 žalovaný zamítl návrh na zápis do Seznamu výrobců uvedených v příloze č. 2 k rozhodnutí [mimo jiné i žalobce b)] pro skupiny 3, 4, 6, 7 a 9.

Proti rozhodnutí ministra životního prostředí podali žalobci žalobu, v níž tvrdili nezákonnost výroků B1 a B2 ve vztahu k historickým elektrozařízením ze skupiny 3. Městský soud v Praze po provedeném ústním jednání napadené rozhodnutí ministra životního prostředí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stežejními důvody pro zrušení předmětného rozhodnutí byla skutečnost, že v dané věci nebylo vedeno společné řízení o žádostech všech provozovatelů kolektivních systémů o zápis do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními ze skupiny 3 a že rozhodnutí ministra bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části týkající se podílu na trhu u žalobce a).

II. Kasační stížnost žalovaného

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný včasnou kasační stížností. Žalovaný namítá, že výtky soudu týkající se okruhu účastníků správního řízení a vedení společného řízení nejsou na místě. Oba žalobci byli po celou dobu řízení pokládáni za účastníky řízení a práva účastníků řízení jim bylo umožněno vykonávat v plném rozsahu – žalobci nebyli žalovaným nijak poškozeni, a proto tato argumentace nemůže být podkladem pro zrušení rozhodnutí ministra o rozkladu, neboť § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), vylučuje, aby se zrušení správního rozhodnutí domáhal někdo, jehož právo porušeno nebylo. Městský soud zřejmě směšuje správní řízení vedené s žalobcem a správní řízení vedené se společností ASEKOL s. r. o. (pod čj. 5193/ENV/720/05). Eventuální porušení práv žalobců v řízení vedeném se společností ASEKOL s. r. o. (rozhodnutí v této věci napadli žalobci samostatnými žalobami) nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť takové porušení není předmětem žaloby.

Podle žalovaného městský soud nesprávně vymezil účastníky správního řízení na základě úvahy, že rozhodnutí o zápisu do Seznamu je rozhodnutím o právech a povinnostech výrobců elektrozařízení a provozovatelů kolektivních systémů. Podle žalovaného nelze § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), vykládat extenzivně, a poukazuje rovněž na ohrožení právní jistoty těch, kteří jednali v dobré víře, že správní orgán jednal se všemi účastníky správního řízení. Žalovaný tvrdí, že práva a povinnosti výrobcům elektrozařízení nevznikají zápisem do Seznamu, nýbrž pramení přímo ze zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), a jsou konkretizována vyhláškou č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), k čemuž odkazuje též na nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06. Z tohoto nálezu podle žalovaného vyplývá rovněž to, že činnost kolektivních systémů není podnikáním, resp. hospodářskou činností, jak dovozuje městský soud. Zápisem jednoho systému do Seznamu tedy nemůže být dotčeno ani právo jiného kolektivního systému (jde o plnění povinností, nikoliv o podnikání). Předmětem řízení o zápisu není dle mínění žalovaného rozhodování o vzniku povinnosti výrobců, ale pouze o způsobu zajištění plnění povinností vyplývající přímo ze zákona. Žalovaný poukazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), Úř. věst. L 37, 13. 2. 2003, s. 24 - 39, zvláštní vydání v českém jazyce Kapitola 15, Svazek 07, s. 359 - 374, jakož i na zákon o odpadech a jeho prováděcí vyhlášku, podle nichž kolektivní systémy nejsou prostředkem k dosažení zisku, nýbrž představují pouze neziskové platformy vytvořené výrobcí k plnění jejich zákonných povinností. Kolektivní systémy budou od výrobců elektrozařízení vybírat jen příspěvky nutné k zajištění výkonu zákonných povinností; případné rezervy nebudou vyplaceny žádnému ze společníků systému, ale použity k výkonu elektroodpadových povinností. Odrazem této skutečnosti je mimo jiné to, že příspěvky vybírané kolektivními systémy nejsou předmětem daně z příjmů. Extenzivní výklad okruhu účastníků řízení žalovaný označuje za absurdní: účastníky řízení by tak mohli být i všichni spotřebitelé, kteří při nákupu nového elektrozařízení hradí i příspěvek na zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením pocházejícím z domácností odváděný konkrétnímu kolektivnímu systému. Jelikož každý kolektivní systém používá jiný model financování a jiné sazebníky příspěvků, byli by tak spotřebitelé přímo dotčeni na svých právech.

Žalovaný zdůraznil, že rozhodnutí žalovaného není konečné bez ohledu na případnou právní moc na základě úpravy v § 37i odst. 5 zákona o odpadech. Pokud žalovaný dospěje k závěru, že důvody pro vedení výrobce v Seznamu zanikly, může z úřední povinnosti zahájit řízení o výmazu takového výrobce ze Seznamu. Účastníkem řízení jsou pak výrobci, kterých se možný výmaz týká, popřípadě provozovatel kolektivního systému, v němž jsou tito výrobci zapojeni, pokud by výmaz těchto výrobců znamenal současně výmaz provozovatele kolektivního systému.

Za významnou považuje žalovaný i skutečnost, že závěry soudu vedou k nepřiměřeně rozsáhlému okruhu účastníků, takže správní řízení by nemohlo být nikdy pravomocně ukončeno (k tomu odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1998, sp. zn. IV. ÚS 171/97). Navíc předmětné správní řízení probíhalo podle správního řádu z roku 1967, který problematiku řízení s velkým počtem účastníků (včetně otázek doručování) neupravoval uspokojivě. Žalovaný se nedomnívá, že by bylo snadné okruh účastníků zjistit podle podaných návrhů na zápis do Seznamu pro skupiny elektrozařízení č. 3. Tento návrh podaly minimálně tři kolektivní systémy a dále existovala řada výrobců elektrozařízení, kteří návrh na svůj zápis do

Seznamu nepodali vůbec. Výrobce elektrozařízení jsou ve smyslu § 37g písm. e) zákona o odpadech též dovozci, což představuje velkou a nestálou skupinu subjektů. Je proto možné, že někteří výrobci, kteří podali návrh na zápis do Seznamu, v průběhu řízení charakter výrobce ztratili (ukončili dovoz elektrozařízení): není pak zřejmé, jak by žalovaný mohl tuto skutečnost v průběhu správního řízení zjistit a reagovat na ni odejmutím postavení účastníka řízení takovým výrobcům. Nadto je celková množina výrobců elektrozařízení v průběhu času velmi proměnlivá. Výrobci elektrozařízení, kteří nově vstoupí na trh by navíc byli znevýhodněni oproti ostatním výrobcům: jelikož v době jejich vstupu na trh již byl kolektivní systém zapsán, nemohli by se stát účastníky řízení o tomto zápisu, zatímco ostatní výrobci tuto možnost měli. To je podle žalovaného zcela neodůvodnitelná diskrepance.

Městský soud dále podle žalovaného ignoroval také to, že správní řád z roku 1967 vedení společného správního řízení o více návrzích různých kolektivních systémů neumožňoval. Tento právní předpis neobsahoval institut společného řízení a ke spojení věcí mohl správní orgán přistoupit jen tehdy, když mu to umožňovala zvláštní právní úprava, což zákon o odpadech nečinil. Podle žalovaného je neakceptovatelné vytýkat správnímu orgánu, že učinil něco, co podle platného procesního předpisu ani učinit nemohl, a zavazovat tak správní orgán právním názorem, který je v rozporu s právními předpisy.

Žalovaný rovněž nesouhlasí se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra. V první řadě uvedl, že podle § 13 odst. 1 vyhlášky č. 352/2005 Sb. zajišťuje financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro každou skupinu elektrozařízení jeden kolektivní systém. Žalovaný postupoval podle § 40 odst. 1 správního řádu z roku 1967, tj. byl vázán pravomocným rozhodnutím ze dne 22. 12. 2005, č. j. 5194/ENV/720/05, kterým byl mimo jiné pro zajištění nakládání s historickým elektrozařízením ze skupiny 3 zapsán kolektivní systém ASEKOL s. r. o. – žalovaný musel z tohoto rozhodnutí vycházet a neměl jinou možnost, jak v dané věci rozhodnout jinak.

Žalovaný poukazuje také na to, že pojem „podíl na trhu“ není nikde v zákoně o odpadech definován, nicméně ve vyhlášce č. 352/2005 Sb. je mezi požadovanými náležitostmi podání návrhu na zápis do Seznamu doložení hmotnostního nebo kusového množství elektrozařízení uvedených na trh v České republice v roce předcházejícímu podání návrhu. Tyto údaje nejsou statisticky sledovány a nelze je proto porovnat např. s údaji Českého statistického úřadu. Za výrobce, kteří pověřili podáním návrhu na zápis do Seznamu provozovatele kolektivních systémů, uváděli množství elektrozařízení uvedených na trh v minulém roce souhrnně tito provozovatelé. Zároveň byli provozovatelé kolektivních systémů povinni v návrhu na zápis uvést předpokládaný podíl na trhu všech výrobců zapojených do příslušného kolektivního systému. V rámci ochrany citlivých obchodních údajů jednotlivých výrobců elektrozařízení umožňuje vyhláška č. 352/2005 Sb. provozovatelům kolektivních systémů doložit v zápisu pouze sumární údaj o množství elektrozařízení v jednotlivých skupinách uvedených svými výrobci na trh. Závažným podkladem pro rozhodnutí žalovaného byly tedy pouze návrhy jednotlivých kolektivních systémů: odpovědnost za pravdivost a správnost návrhů pak nesou samotní výrobci elektrozařízení, kteří prostřednictvím kolektivního systému návrh na zápis do Seznamu podali. Žalovaný poskytl všem provozovatelům kolektivních systémů shodnou lhůtu pro doplnění jejich návrhů na zápis do Seznamu do 15. 12. 2009 (patrně míněno „2005“ – pozn. soudu). Každý provozovatel kolektivního systému tak měl povinnost uvést pravdivý a ověřený údaj o množství elektrozařízení uváděných svými výrobci na trh bez ohledu na to, jaký údaj uvedl v původním návrhu. Podle žalovaného z jeho rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že závazným podkladem rozhodnutí byly pouze předložené návrhy na zápis do Seznamu, a proč

nebylo přihlédnuto k podáním žalobce ze dne 22. 12. 2005, 27. 12. 2005 a 12. 1. 2006. Z odůvodnění napadených rozhodnutí je taktéž zřejmé, že první žalobce ve stanovené lhůtě nepředložil takový návrh na zápis do Seznamu, na jehož základě by mohl být zápis proveden, naopak takový návrh předložili jiní provozovatelé. Jelikož pro zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením pocházejícím z domácností je možné pro danou skupinu elektrozařízení zapsat pouze jednoho provozovatele kolektivního systému, bylo podle žalovaného v rozhodnutí o rozkladu možné pouze odkázat na pravomocná rozhodnutí již zapsaných provozovatelů kolektivních systémů.

Žalovaný konečně v kasační stížnosti tvrdí, že zpochybnění rozhodnutí o zápisech do Seznamu by mohlo mít za následek zhroucení systému zpětného odběru a odděleného sběru elektroodpadu v České republice. Poukázal na dlouhodobě fungující systémy míst zpětného odběru, které by mohly přestat fungovat, na negativní dopady pro životní prostředí, na možný přesun elektroodpadové zátěže na obce a stát, na zvýšení podílu *free ridingu*, na vytvoření stavu právní nejistoty, na daňové dopady a možné škody způsobené výrobci elektrozařízení.

Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnosti dalších stěžovatelů

Proti rozsudku městského soudu podal dále kasační stížnost stěžovatel ASEKOL s. r. o. a společnou kasační stížnost stěžovatelé MASCOM s. r. o., ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o. Obě kasační stížnosti jsou obsahově shodné s kasační stížností žalovaného; stěžovatelé však navíc tvrdí, že se městský soud dopustil vady řízení, když je opomenul jako osoby zúčastněné na řízení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 As 21/2007 - 305 a z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 81, dovozují, že opomenutí osob zúčastněných na řízení představuje důvod ke zrušení rozsudku vydaného ve správním soudnictví.

V daném případě městský soud sice vyrozuměl stěžovatele ASEKOL s. r. o. [spolu s výrobci zapojenými do kolektivního systému žalobce a)] prostřednictvím své úřední desky, to však stěžovatel ASEKOL s. r. o. považuje za zcela nedostačující a ryze formalistický postup vzhledem k množství vyrozumění a dalších písemností publikovaných na této desce, kterým fakticky došlo ke zkrácení práva tohoto stěžovatele na účast v předmětném řízení (vyjádřit se k žalobě, pořídit si kopie ze spisu). Vyrozumění prostřednictvím úřední desky může přicházet v úvahu pouze v krajních případech – nikoliv v případě stěžovatel ASEKOL s. r. o. Městskému soudu je z jeho úřední činnosti dobře známo, že se stěžovatel ASEKOL s. r. o. zdržuje na svém zapsaném sídle a písemnosti řádně přebírá. Soud měl proto doručovat písemnosti standardní cestou. Stěžovatel ASEKOL s. r. o. se táže, zda fikce doručení osobě zúčastněné na řízení vyvěšením na úřední desce nastává vždy či pouze v případech taxativně uvedených v § 50i o. s. ř. Městskému soudu bylo z jeho úřední činnosti rovněž známo, že se stěžovatel ASEKOL s. r. o. účastní jiného řízení týkajícího se zápisu žalobce a) pod sp. zn. 6 Ca 223/2006. Jestliže městský soud vytýká žalovanému, že měl o návrzích různých kolektivních systémů na zápis do Seznamu vést společné řízení, lze stejně dobře namítat, že měl městský soud vést společné řízení o žalobách, které se týkají zápisu jednoho a téhož kolektivního systému do Seznamu. Stěžovatel

ASEKOL s. r. o. v této souvislosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud k prokázání práva stěžovatele na účast v řízení včetně práva podat tuto kasační stížnost provedl důkaz obsahem spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 6 Ca 223/2006.

Obdobně, je-li správný názor městského soudu, že jednotliví výrobci elektrozařízení a kolektivní systémy byly dotčeny napadeným rozhodnutím o zápisu a že mělo být vedeno společné řízení, měli být výrobci zapsáni v kolektivním systému ASEKOL s. r. o. (mimo jiné stěžovatelé MASCOM s. r. o., ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o.) též účastníky řízení o zápis žalobce a) a též osobami zúčastněnými na řízení vedeném městským soudem v Praze. Městský soud však své vyrozumění vyvěšené na úřední desce soudu adresoval pouze konkrétním osobám, mezi nimiž nefiguruje žádný z výrobců elektrozařízení, kteří žádali o zápis v rámci kolektivního systému ASEKOL s. r. o. Stejně tak městský soud opomenul kolektivní systémy RETELA, s. r. o. a ELEKTROWIN a. s. a jejich výrobce elektrozařízení. To podle stěžovatelů představuje podstatnou vadu řízení.

Z těchto důvodů stěžovatelé shodně navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalobců

Ke kasačním stížnostem podali vyjádření žalobci, kteří předně nesouhlasí s argumenty žalovaného týkajícími se účastenství ve správním řízení a vedení společného řízení. Pokud žalobcům nebyla dána možnost seznámit se s tvrzeními a podklady předkládanými ostatními žadateli o zápis do Seznamu, a tedy ani možnost zpochybňovat tvrzení o dosaženém podílu ze strany subjektu, který byl následně pro danou skupinu do Seznamu zapsán, a to přestože zápis tohoto subjektu představoval překážku jejich zápisu, lze jen těžko uzavřít, že práva žalobců nebyla rozhodnutím správního orgánu porušena a že jim byla v řízení umožněna práva v plném rozsahu vykonávat. Předmětné řízení bylo výběrem mezi více kolektivními systémy – zápis jednoho provozovatele kolektivního systému pak *de facto* i *de iure* vyloučil zápis všech dalších provozovatelů kolektivních systémů a jimi zastoupených výrobců elektrozařízení. Žalobci se proto ztotožňují s názorem městského soudu, že správní orgán měl vést jedno řízení o všech žádostech o totéž, v rámci kterého měl provést řádné dokazování, který ze žadatelů o zápis má největší podíl na trhu pro danou skupinu elektrozařízení, a jednotliví žadatelé mohli využít svých příslušných procesních práv.

Rozhodnutí o zápisu do Seznamu (v rozsahu oprávnění zajišťovat financování nakládání s historickým elektrozařízením pocházejícím z domácností) je podle žalobců nepochybně rozhodnutím o právech a povinnostech výrobců elektrozařízení a provozovatelů systémů, neboť ode dne jeho právní moci je provozovatel zapsaného kolektivního systému oprávněn a současně povinen zajišťovat financování nakládání s historickým elektrozařízením pro skupinu, pro kterou byl zapsán. Navíc jsou výrobci elektrozařízení z této skupiny povinni přispívat na zajištění financování nakládání s elektrozařízením právě prostřednictvím tohoto systému a nikoliv systému, s kterým jsou obecně ve smluvním vztahu ohledně zajištění dalších povinností vyplývajících ze zákona o odpadech. V žádném případě nemá zápis do Seznamu pouze evidenční charakter a všechny osoby, jejichž práva jsou či mohou být zápisem dotčena, musí být nutně účastníky řízení.

Argumentace žalovaného nikdy neuzavřeným okruhem účastníků řízení a znevýhodněním nových výrobců není na místě, neboť o zápis pro zajištění financování pro příslušnou skupinu historických elektrozařízení usilovali celkem tři provozovatelé kolektivních systémů, přičemž okruh účastníků řízení byl v okamžiku vydání správního rozhodnutí známý. Nepříjemný je podle žalobců výklad žalovaného, podle nějž není rozhodnutí o zápis do Seznamu definitivní a je možné jej bez ohledu na právní moc změnit: žalovaný se zřejmě domnívá, že může vydávat nezákonná rozhodnutí s odůvodněním, že takové rozhodnutí stejně není konečné. Žalobci se neztotožňují ani s námitkami žalovaného ohledně absence úpravy spojení věci a vedení společného řízení ve správním řádu z roku 1967: tento právní předpis nepochybně znal institut jediného řízení, kterého by se účastnilo více žadatelů, k čemuž žalobci odkazují na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 81.

Žalobci rovněž nesouhlasí s argumentací žalovaného týkající se nepřezkoumatelnosti žalobou napadených správních rozhodnutí a odkazují k tomu na svá písemná podání učiněná v řízení před městským soudem. Závěrem vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného žalobci uvádějí, že zpochybněním rozhodnutí o zápisech do Seznamu v žádném případě nedojde ke zhroucení systému zpětného odběru a odděleného sběru v České republice. Za prvé § 15 odst. 4 vyhlášky č. 352/2005 Sb. explicitně řeší situaci, kdy není pravomocně zapsán žádný provozovatel kolektivního systému k zajištění financování s historickým elektrozařízením. Za druhé nelze směšovat obecnou problematiku zpětného odběru a odděleného sběru elektrozařízení a elektroodpadu, což mohou vykonávat všechny do Seznamu zapsané kolektivní systémy, a problematiku zajišťování financování nakládání s historickým elektrozařízením pocházejícím z domácností určité skupiny, kde platí princip jediného kolektivního systému. Žalobci poukazují i na to, že společnost ASEKOL s. r. o., která měla vytvořit systém nakládání s historickými elektrozařízeními pocházejícími z domácností ve skupině 3, tak doposud neučinila. Ve stavu právní nejistoty se pak výrobci elektrozařízení nacházejí vinou žalovaného, přičemž zrušení nezákonných rozhodnutí je dle názoru žalobců jednoznačně v souladu s veřejným zájmem i oprávněnými zájmy účastníků

Kasační stížnost stěžovatele ASEKOL s. r. o. a kasační stížnost stěžovatelů MASCOM s. r. o., ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o., je podle žalobců na místě odmítnout. Stěžovatelé totiž nejsou osobami zúčastněnými na řízení, a proto nebyly ve smyslu § 102 s. ř. s. oprávněny kasační stížnosti podat. S odkazem na § 34 odst. 2 a § 42 odst. 4 s. ř. s. Přes vyrozumění o předsedkyně senátu o probíhajícím řízení vyvěšeném dne 5. 2. 2009 na úřední desce městského soudu přístupné i prostřednictvím internetu žádný ze jmenovaných stěžovatelů neučinil ve stanovené patnáctidenní lhůtě oznámení, že bude v tomto řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Možnost stát se osobou zúčastněnou na řízení tedy těmito stěžovateli odepřena nebyla, avšak nevyužili ji. Pokud jde o obsah jejich kasačních stížností, je totožný s kasační stížností žalovaného, a proto žalobci odkazují na svoji argumentaci ke kasační stížnosti žalovaného. K tomu dodávají, že z porovnání kasačních stížností je zřejmé, že žalovaný se stěžovateli spolupracoval, což žalobci pokládají v demokratickém právním státě za zcela nepřijatelné a alarmující.

Dne 5. 5. 2010 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno vyjádření k řízení o kasační stížnosti zaslané Asociací spotřební elektroniky. Obsahem vyjádření je rozbor unijní a české právní úpravy týkající se nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady, jakož i rozbor následků, které by mělo zpochybnění stávajících zápisů kolektivních systémů do Seznamu (jde o obdobné argumenty, které jsou obsahem kasační stížnosti žalovaného i dalších stěžovatelů). Vyjádření bylo dáno na vědomí účastníkům řízení a byla jim dána možnost se k němu vyjádřit.

K přípisu podali vyjádření žalobci. Primárně zdůraznili, že Asociace spotřební elektroniky není účastníkem ani osobou zúčastněnou na řízení, a proto by k zaslanému podání nemělo být v rámci řízení o podaných kasačních stížnostech vůbec přihlíženo. Dále pak uvedli, že členy Asociace spotřební elektroniky jsou výhradně společníci společnosti ASEKOL s. r. o., mimo jiné i společnosti MASCOM s. r. o., ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o.; ti však podali samostatné kasační stížnosti. Asociace spotřební elektroniky není tedy podle žalobců nezávislou odbornou organizací, ale subjektem bezprostředně zainteresovaným na výsledku soudního řízení. Ve zbývajících částech vyjádření pak žalobci polemizovali se závěry Asociace spotřební elektroniky týkajícími se následků, ke kterým by vedlo zpochybnění stávajících zápisů kolektivních systémů do Seznamu.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem žalobců v tom smyslu, že Asociace spotřební elektroniky není účastníkem řízení ani osobou zúčastněnou na řízení o podaných kasačních stížnostech. Nesvědčí jí proto ani právo disponovat s řízením či jeho předmětem, ani právo podat k věci vyjádření, nahlížet do spisu či obdržet konečné rozhodnutí (§ 34 odst. 3 s. ř. s.). Předmětný přípis byl proto založen do spisu a Nejvyšší správní soud k němu dále nepřihlížel.

VI. Posouzení kasačních stížností stěžovatele ASEKOL s. r. o. a stěžovatelů MASCOM s. r. o., ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o.

Citovaní stěžovatelé odvíjí své právo podat kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze skutečnosti, že měli být osobami zúčastněnými na řízení. Nejvyšší správní soud proto musel v první řadě zkoumat, zda byly naplněny zákonné podmínky pro to, aby s těmito stěžovateli bylo v rámci řízení před městským soudem jednáno jako s osobami zúčastněnými na řízení. Pokud by tomu tak bylo, byl by dán důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu v souladu s judikaturou, na níž stěžovatelé poukazují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 As 21/2007 - 305 a usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 81, obě rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz).

K získání postavení osoby zúčastněné na řízení je třeba v souladu s § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. splnit kritérium formální (tj. výslovné oznámení, že osoba bude vykonávat v řízení práva osoby zúčastněné) a současně s tím splnit alespoň jedno ze dvou materiálních kritérií (prvním z nich je přímé dotčení práv a povinností těchto osob správním rozhodnutím, resp. nečinností správního orgánu; druhým pak možné dotčení těchto práv či povinností zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu). K podrobnějšímu teoretickému

rozboru institutu osoby zúčastněné na řízení a těchto kritérií lze dokázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 Afs 76/2008 - 246, www.nssoud.cz.

Pokud jde o formální kritérium, může jednak sama osoba ze své vůle soudu oznámit, že práva osoby zúčastněné na řízení hodlá vykonávat, jednak § 34 odst. 2 s. ř. s. zakotvuje aktivní roli soudu v této věci, neboť předseda senátu má povinnost vyrozumět v úvahu připadající osoby o probíhajícím řízení a vyzvat je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Nejvyšší správní soud potvrzuje, že v předmětném vyrozumění je vždy určena lhůta, do které osoby zúčastněné na řízení musí soudu sdělit, zda v řízení hodlají vystupovat jako osoby zúčastněné na řízení. Pokud osoba, jež je vyrozuměna, v určené lhůtě nereaguje, resp. sdělí soudu svou vůli uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení až po uplynutí stanovené lhůty, práva osoby zúčastněné na řízení ji nenáleží a soud s ní nadále jako s osobou zúčastněnou na řízení nejedná.

Pro posouzení věci je dále podstatné, že podle § 42 odst. 4 s. ř. s. je osobám zúčastněným na řízení možné na základě opatření předsedy senátu doručovat vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu, pokud by doručování těmto osobám bylo neúměrně zdoluhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit.

V projednávané věci je zřejmé, že žalobci v žalobě označili jako možné osoby zúčastněné na řízení stěžovatele ASEKOL s. r. o. a dále výrobce obsažené v příloze č. 3 (jedná se o seznam cca 270 subjektů). Městský soud opatřením předsedkyně senátu na č. 1. 74 soudního spisu na úřední desce soudu a na jeho internetových stránkách vyvěsil vyrozumění o probíhajícím řízení s poučením o právech osob zúčastněných na řízení a s výzvou, aby osoby, které chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, do 15 dnů od doručení vyrozumění soudu tuto skutečnost sdělily. Takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Vyrozumění bylo vyvěšeno na úřední desce městského soudu dne 5. 2. 2009 a sejmuto dne 20. 2. 2009. Ve stanovené lhůtě patnácti dnů žádná osoba soudu nesdělila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatel ASEKOL s. r. o. kontaktoval soud poprvé dne 29. 4. 2009 s žádostí o nahlédnutí do spisu, stěžovatel MASCOM s. r. o. dne 5. 6. 2009 oznámením o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení, stěžovatelé ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o., pak až dne 19. 6. 2009 podanou kasační stížností.

Nejvyšší správní soud zastává názor, že byly splněny zákonné podmínky pro to, aby s výše uvedenými stěžovateli nebylo zacházeno jako s osobami zúčastněnými na řízení, neboť jim bylo řádně doručeno vyrozumění o probíhajícím řízení, na které ve stanovené lhůtě nereagovali. Vyrozumění učiněné prostřednictvím úřední desky soudu nepovažuje Nejvyšší správní soud za formalistické a v projednávaném případě bylo zcela na místě s ohledem na počet v úvahu přicházejících osob – cca 270 známých subjektů a další stovky, jejichž adresy soudu známy vůbec nebyly (zejména výrobci elektrozařízení zapojení do kolektivního systému ASEKOL s. r. o. a RETELA, s. r. o.). Bylo tak naplněno hned několik podmínek doručování prostřednictvím úřední desky, které zmiňuje § 42 odst. 4 s. ř. s. – nákladnost klasického doručování, administrativní náročnost, velký počet těchto osob. Na tomto závěru nemůže změnit nic tvrzení stěžovatele ASEKOL s. r. o., že je městskému soudu z úřední činnosti dobře znám, že se zdržuje v zapsaném sídle a řádně přebírá písemnosti. Poukazuje-li tento stěžovatel na

ustanovení § 50i zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen o. s. ř.), nelze toto ustanovení ve věci aplikovat, neboť ustanovení § 42 odst. 4 je vůči němu ustanovením speciálním týkajícím se výhradně doručování osobám zúčastněným na řízení ve správním soudnictví.

Rovněž se nelze ztotožnit s tím, že by městský soud adresoval předmětné vyrozumění vyvěšené na úřední desce pouze společnosti ASEKOL s. r. o. a dalším výrobcům elektrozařízení uvedeným v příloze č. 3 žaloby. Vyrozumění samo je zcela obecné, a je tak určeno komukoliv. Pokud k němu soud dodatečně připojil seznam subjektů přicházejících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, neomezil tím rozsah svého vyrozumění, ale pouze vyzdvihl ty subjekty, které by se podle označení v žalobě mohli stát osobami zúčastněnými na řízení a které měl jmenovitě k dispozici.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje také to, že stěžovatelé mohli soudu oznámení o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení zaslat kdykoliv z vlastní iniciativy, tj. jejich účast v řízení nebyla vázána striktně na aktivitu soudu a doručení příslušného vyrozumění (to ostatně předvídá i § 34 odst. 4 s. ř. s. ukládající soudu rozhodnout o tom, že ten do se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení). Stěžovatelé však žádnou aktivitu v tomto směru nevyvinuli. Ve věcech zápisu kolektivních systémů do Seznamu pro jednotlivé skupiny historických elektrozařízení je přitom patrná značná rivalita mezi jednotlivými kolektivními systémy a je vedena řada sporů, a proto stěžovatelé mohli předpokládat, že rozhodnutí správního orgánu učiněná v těchto věcech budou předmětem žalobních řízení před Městským soudem v Praze.

Pokud stěžovatel ASEKOL s. r. o. uvádí, že je účastníkem řízení v související věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 6 Ca 223/2006, nemůže ani tato skutečnost změnit výše uvedený závěr. Předmětná věc je v současné době vedena u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 56/2010. Předmětem tohoto řízení je však jiné rozhodnutí ministra životního prostředí o rozkladu, přičemž řešenou otázkou je to, zda ministr správně zamítl rozklad podaný společností ASEKOL s. r. o. pro nepřípustnost, neboť byl podán osobou zjevně neoprávněnou. V takové situaci nelze hovořit o nutnosti spojení této věci s právě projednávaným případem před městským soudem, a tudíž postupem městského soudu nemohlo dojít ke zkrácení práv stěžovatele ASEKOL s. r. o. (z rozsudku městského soudu ze dne 31. 12. 2009, č. j. 6 Ca 223/2009 - 69 navíc plyne, že bylo stěžovateli ASEKOL s. r. o. v této věci vyhověno a rozhodnutí o rozkladu zrušeno).

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jmenovaní stěžovatelé nebyli osobami zúčastněnými na řízení a nebyli městským soudem neprávem opomenuti. Jelikož v souladu s § 102 s. ř. s. může kasační stížnost podat pouze účastník předchozího soudního řízení nebo osoba na takovém řízení zúčastněná, je zřejmé, že kasační stížnosti stěžovatelů jsou podány osobami zjevně neoprávněnými. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnosti těchto stěžovatelů podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

Závěrem k této části považuje Nejvyšší správní soud za nutné dodat, že stěžovatelé nebudou ochuzeni o odpovědi na námitky, které učinili obsahem svých kasačních stížností, neboť totožné námitky obsahuje i kasační stížnost žalovaného, kterou zdejší soud posoudí věcně (viz níže). Totožnost námitek je přitom v některých případech absolutní včetně použití shodných slovních obrátů a spojení. Z kasačních stížností není zřejmé, kdo od koho „opisoval“, případně zda spolu stěžovatelé s žalovaným přímo spolupracovali. Pokud by snad k takové

spolupráci došlo, považuje to Nejvyšší správní soud za nepřijatelné, v příkrém rozporu se zásadou nestrannosti správních orgánů a významně snižující důvěru veřejnosti v žalovaného.

VII. Posouzení kasační stížnosti žalovaného

Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k posouzení kasační stížnosti žalovaného, kterou shledal přípustnou, nikoliv však důvodnou. Nejprve považoval za vhodné provést charakteristiku relevantní právní úpravy a poté se již věnoval jednotlivým okruhům kasačních námitek – otázce okruhu účastníků řízení a vedení společného řízení a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra.

VII.1. Relevantní právní úprava

S účinností od 6. 1. 2005 byl do zákona o odpadech vložen nový díl 8 nazvaný elektrická a elektronická zařízení stanovící povinnosti výrobců těchto zařízení a dalších subjektů ve vztahu k těmto zařízením, která se stala odpadem. Tato právní úprava je transpozicí výše uvedené směrnice 2002/96/ES, jejímž cílem bylo mimo jiné zavedení odpovědnosti výrobců elektrozařízení za sběr, zpracování, využití a odstranění odpadních elektrických a elektronických zařízení včetně financování těchto aktivit (bod 12 a 20 odůvodnění směrnice). Zákon o odpadech zahrnuje pod pojem výrobce elektrozařízení v souladu se směrnicí nejen samotné výrobce elektrozařízení, ale i jejich prodejce a dovozce [§ 37g písm. e) zákona o odpadech, článek 3 písm. i) směrnice]. Zákon o odpadech pak rozlišuje zpětný odběr elektroodpadu, pod nímž rozumí odebrání použitých elektrozařízení nepocházejících z domácností od konečných uživatelů na místě k tomu výrobcem určeném (tzv. *business to business*) a zpětný odběr elektrozařízení, tj. odebrání použitých elektrozařízení pocházejících z domácností od spotřebitelů bez nároku na úplatu na místě k tomu výrobcem určeném. Výrobci mohou přitom své povinnosti plnit buď samostatně nebo společně s jinými výrobci nebo prostřednictvím jiné osoby – tzv. kolektivního systému.

V projednávaném případě je předmětem sporu zejména otázka zajištění financování pro nakládání s tzv. historickými elektrozařízeními. V případě elektrozařízení pocházejících z domácností totiž zákon o odpadech rozlišuje, kdy tato zařízení byla uvedena na trh. Pokud byla uvedena na trh do 13. 8. 2005, jedná se o tzv. historická elektrozařízení. K zajištění zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění těchto historických elektrozařízení, která byla zpětně odebrána, jsou výrobci povinni vytvořit systém, do kterého v odpovídajícím rozsahu, zejména podle podílu na trhu, přispívají všechny osoby, které jsou podnikatelsky činné v okamžiku vzniku příslušných nákladů (§ 37n odst. 3 zákona o odpadech; to na rozdíl od elektrozařízení uvedených na trh po zmiňovaném datu, kde jsou výrobci povinni financovat předmětné činnosti pouze u těch elektrozařízení, jichž jsou výrobci – tj. pouze u svých značek).

Ke stanovení bližších podmínek zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními vydalo ministerstvo životního prostředí prováděcí vyhlášku č. 352/2005 Sb. Ustanovení § 13 odst. 1 této vyhlášky pak stanovilo, že pro každou skupinu elektrozařízení (skupiny jsou vymezeny v příloze č. 7 zákona o odpadech) zajišťuje společné plnění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pouze jeden kolektivní systém. Provozovatelé kolektivních systémů, kteří měli zájem o to, být tím kolektivním systémem, který bude zajišťovat financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou jejich skupinu, pak museli podat návrh na zápis do tzv. Seznamu nejpozději do 12. 10. 2005 (§ 15 odst. 4 vyhlášky).

Z řízení o těchto zápisech před žalovaným pak vzešlo rozhodnutí, které bylo předmětem žaloby před městským soudem.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zmínit, že vyhláška č. 352/2005 Sb., byla na základě návrhu skupiny poslanců předmětem abstraktního přezkumu před Ústavním soudem. Skupina poslanců požadovala zrušení vyhlášky, neboť dle jejich názoru překročila zmocnění obsažené v zákoně o odpadech zejména tím, že pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení umožnila zapsat pouze jeden kolektivní systém (na rozdíl od elektrozařízení uvedených na trh po 13. 8. 2005 a od elektroodpadu, kde může být zapsáno kolektivních systémů více). Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06, návrh zamítl. Ačkoliv Nejvyšší správní soud deklaruje, že se ztotožňuje spíše s názory disentuujících soudců (zejména Elišky Wagnerové a Jiřího Muchy), kteří argumentovali pro zrušení předmětné vyhlášky, je v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán názorem většiny pléna. Respektujíc tento nálezní bude proto Nejvyšší správní soud vycházet ze skutečnosti, že financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro jednotlivé skupiny elektrozařízení může zajišťovat vždy pouze jeden kolektivní systém. Tento závěr není rozporný ani s požadavky směrnice 2002/96/ES, neboť ta v čl. 8 odst. 3 umožňuje, aby byla tato činnost zajišťována jedním nebo více systémy (výběr je přitom ponechán na členských státech).

Nejvyšší správní soud současně neshledal za nutné předložit v této věci předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve článek 234 Smlouvy o založení Evropského společenství), neboť jsou splněny podmínky vyplývající z judikatury Soudního dvora pro rozhodnutí věci bez předložení předběžné otázky. Soudní dvůr Evropské unie ve věci 238/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví* [1982] Recueil s. 3415 vyslovil názor, že překládací povinnost soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení evropského práva je tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky. Dříve, než vnitrostátní soud rozhodne o tom, že takováto situace vznikla, musí si být jist, že stejnou jistotu by měly soudy ostatních členských států a Soudní dvůr (bod 16 rozsudku). Přitom je třeba brát v úvahu různé jazykové verze daného ustanovení, autonomní terminologii používanou evropským právem, jakož i otázky systematické, teleologické a temporální (body 18 až 20 rozsudku). Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené znění směrnice nezavdává žádné pochybnosti o jejím výkladu, tj. že zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro jednotlivé skupiny elektrozařízení může být realizováno buď jedním nebo více systémy, přičemž jiné jazykové verze tento výklad potvrzují (srov. např. anglická *shall be provided by one or more systems*, německá *wird von einem oder mehreren Systemen getragen*, francouzská *est assuré par un ou plusieurs systèmes*, polská *zapewnia się w ramach jednego lub większej liczby systemów* nebo slovenská *sa ustanoví prostredníctvom jedného alebo viacerých systémov*).

VII.2. Okruh účastníků řízení a vedení společného řízení

Pokud jde o dotčení práv a povinností jednotlivých provozovatelů kolektivních systémů a jednotlivých výrobců, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s argumentací žalobců a městského soudu. Z citované právní úpravy vyplývá, že pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení bude žalovaným vybrán jeden provozovatel kolektivního systému, a to primárně na základě podílu na trhu v předmětné skupině elektrozařízení v předcházejícím roce. Rozhodnutím o zápisu do Seznamu vzniká zapsanému provozovateli kolektivního systému právo a povinnost zajišťovat předmětné

financování, tj. vybírat příspěvky od jednotlivých výrobců a používat je na plnění povinností vymezených v zákoně o odpadech (zejména zpětný odběr, zpracování a využití elektrozařízení). Naopak ostatním provozovatelům kolektivních systémů, kteří rovněž usilovali o zápis do Seznamu pro stejnou skupinu historických elektrozařízení je toto oprávnění odepřeno. Konečně i výrobcům vzniká rozhodnutím o zápisu povinnost plnit své příspěvkové povinnosti právě prostřednictvím provozovatele kolektivního systému zapsaného pro danou skupinu historických elektrozařízení. Takto konkrétně určená práva a povinnosti přitom před vydáním rozhodnutí neexistovala – ze zákona ani z vyhlášky bez rozhodnutí žalovaného nebylo zřejmé, který provozovatel kolektivního systému bude zapsán do seznamu pro příslušnou skupinu historických elektrozařízení.

Z těchto důvodů nemůže mít rozhodnutí o zápisu do Seznamu v případě zajištění financování historických elektrozařízení jen evidenční charakter, jak tvrdí žalovaný. Jakkoliv práva a povinnosti výrobců elektrozařízení a provozovatelů kolektivních systémů vyplývají ze zákona o odpadech, rozhodnutí o zápisu do Seznamu konstitutivně stanoví, který provozovatel je oprávněn a povinen zajišťovat financování nakládání s historickými zařízeními určité skupiny. O evidenci je možno hovořit tam, kde je zaevidován každý subjekt, který splní příslušné podmínky evidence, nikoliv tam, kde lze vybrat a zapsat pouze subjekt jediný. Jinými slovy evidencí nemůže být výběr jednoho provozovatele kolektivního systému z mnoha. Tomuto závěru soudu nijak neodporuje žalovaným zmiňovaný nálezný Ústavního soudu Pl. ÚS 28/06. Jak bylo již výše uvedeno, v tomto nálezu posuzoval Ústavní soud primárně soulad prováděcí vyhlášky č. 352/2005 Sb. se zákonem o odpadech a charakterem rozhodnutí o zápisu do Seznamu se ani výslovně ani implicitně nezabýval. Pokud jde o žalovaným konkrétně odkazovanou pasáž v bodu 51 nálezu, zde Ústavní soud posuzoval, zda stanovením jednoho kolektivního systému nebyla uložena primární povinnost výrobcům, jež může být vyslovena pouze zákonem. Ústavní soud dospěl k závěru, že § 13 odst. 1 vyhlášky takovou primární povinnost nestanoví (podle většiny pléna vyplývá tato povinnost již z § 37n odst. 3, resp. § 37n odst. 5 zákona o odpadech). Naplnění ústavní podmínky stanovení povinností pouze zákonem – normativním právním aktem – však nemá nic společného s tím, zda rozhodnutí o zápisu do Seznamu jako individuální právní akt má či nemá evidenční charakter.

Tyto závěry soudu nemohou být vyvráceny poukazem na neziskovost kolektivních systémů, která v první řadě – i kdyby se ukázala býti pravdivou – nasvědčuje jen málo o charakteru sporného rozhodnutí o zápisu do Seznamu. Tvrzená neziskovost je nicméně z pohledu zdejšího soudu přinejmenším nejednoznačná. Nejvyšší správní soud nepochybně, že směrnice 2002/96/ES (bod 20 odůvodnění, čl. 8 odst. 3) jakož i zákon o odpadech (§ 37n odst. 3) vychází z předpokladu, že náklady na nakládání s historickými elektrozařízeními nesmí převyšovat náklady skutečně vzniklé, resp. že příspěvek na historické elektrozařízení, kterým výrobce přispívá zapsanému kolektivnímu systému, má sloužit právě a jen k zajištění zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění historického elektrozařízení. To však samo o sobě neříká nic o tom, zda zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními je hospodářskou činností, a to dokonce činností i značně lukrativní. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu zcela ztotožňuje s bodem 15 odlišného stanoviska soudce Jiřího Muchy k nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/06, který pro jeho výstižnost považuje za vhodné ocitovat. *„Pro vyhovující nálezný nemělo být rovněž podstatné, že v případě financování nakládání s historickým elektrozařízením nejde o podnikání v úzkém smyslu. Podle směrnice (čl. 8 odst. 3) a zákona o odpadech (§ 37n odst. 3 in fine) nesmějí náklady na sběr, zpracování a environmentálně šetrné odstraňování historických elektrozařízení převýšit náklady skutečně vzniklé. To však*

neznamená, že se v tomto případě nejedná o jinou hospodářskou činnost, která je rovněž chráněna čl. 26 odst. 1 Listiny, když při ní vznikají určité náklady, výnosy, provádějí se obchodní a účetní operace, kolektivní systém je financován a rozvíjen, má rezervní a účelové fondy, mohou vzniknout ztráty, které je třeba hradit zpravidla z rezervního fondu, provozovatelé mají základní kapitál atd. jako při každém hospodaření. Konečně o hospodaření v této souvislosti hovoří i příloha č. 3 k napadené vyhlášce. To odůvodnění nálezu zcela pomíjí. Zákonem předpokládaný neziskový charakter (maximálně krytí skutečných nákladů) na tom nemůže nic změnit již proto, že povinnosti v této souvislosti stanovené bezprostředně s podnikatelskou činností souvisejí. To konečně dokládá jak doplnění vyjádření účastníka, tak zejména materiály uvedené sub 17, 29 až 31, stejně jako vehemence, s jakou monopolní provozovatelé hájili možnost své "neziskové" činnosti a s jakou jiní výrobci usilují o to, aby si mohli v intencích zákona vytvořit svůj kolektivní systém. Je sice pravda, že nejde o trh v pravém smyslu slova. U historických elektrozařízení jsou pravidla financování nakládání s tímto odpadem stanovena tak, že existující výrobci (ne např. skuteční původci, podle zásady polluters pay) se podle podílu na trhu podílejí na financování nakládání s odpadem, který byl vyroben či dovezen ve smyslu § 37g písm. e) zákona o odpadech před účinností právní úpravy, takže náklady (příspěvek na financování nakládání) nebyly kalkulovány v jeho ceně. Výrobci nejde proto bezprostředně o dosažení nejvyššího podílu na trhu, jak by tomu nasvědčovala argumentace účastníka, se kterou se většina ztotožnila, nýbrž o to, aby platili co nejmenší příspěvky. V rámci ústavního pořádku České republiky v tomto směru, s ohledem na pravidla hospodářské soutěže, právního státu, zákazu diskriminace a svobody hospodářské činnosti, nelze dle mého názoru pouhou vyhláškou nad rámec zákona omezit možnost (řekněme konkurence systémů) výrobců v soutěži při hledání cest k minimalizaci těchto nákladů na placení příspěvků stanovených ve vztahu ke skutečnostem, které vznikly před účinností právní úpravy.“

Nejvyšší správní soud se s ohledem na argumenty uvedené v citovaném disentu ztotožňuje s názorem městského soudu, že se v daném případě jedná o hospodářskou činnost. Tento závěr přitom není v přímém rozporu s názorem pléna Ústavního soudu, neboť to se zabývalo pouze tím, zda mohlo dojít k porušení práva na podnikání zakotveném v článku 26 Listiny základních práv a svobod. Dospělo k tomu (viz bod 52 nálezu), že předmětného práva se lze domáhat jen v mezích zákonů, které ho provádějí. V daném případě podle názoru většiny pléna byla regulace nakládání s historickými elektrozařízeními stanovena zákonem a rovněž vymezení jednoho kolektivního systému bylo provedeno na základě zákona a v jeho mezích, a proto k porušení článku 26 Listiny základních práv a svobod nedošlo.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními je hospodářskou činností a že rozhodnutí žalovaného o zápisu určitého kolektivního systému do Seznamu pro zajištění této činnosti pro určitou skupinu historických elektrozařízení je rozhodnutím o právech a povinnostech provozovatelů kolektivních systémů i výrobců elektrozařízení. Z ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967 potom jednoznačně plyne, že přinejmenším provozovatelé kolektivních systémů, kteří podali žádost o zápis do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení, a výrobci elektrozařízení, kteří jsou zastoupeni těmito provozovateli, musí být účastníky správního řízení o takovém zápisu do Seznamu. Tento výklad nelze považovat za extenzivní, neboť jakýkoliv jiný by nutně vedl k porušení práv těch, kteří by se příslušného správního řízení účastnit nemohli. Argumentuje-li žalovaný tím, že účastníky řízení by v takovém případě mohli být i spotřebitelé, není podle Nejvyššího správního soudu na místě se tím blíže zabývat, neboť tato otázka nebyla v průběhu správního řízení řešena. Není úkolem správních soudů vyslovovat se k otázkám, ke kterým neměl možnost nejprve zaujmout

kvalifikované stanovisko sám správní orgán v průběhu správního řízení (zásada subsidiarity soudního přezkumu zakotvená v § 5 s. ř. s.).

Namítá-li žalovaný, že závěry soudu vedou k nepřiměřeně rozsáhlému okruhu účastníků, takže správní řízení by nemohlo být nikdy pravomocně skončeno, nelze se s ním ztotožnit. Jestliže právní úprava (zákon o odpadech případně relevantní procesní předpis – správní řád z roku 1967) okruh účastníků předmětného řízení neomezuje, nelze jen z důvodu velkého počtu těchto účastníků některé z nich pominout a libovolně si vybrat, s kterými řízení vedeno bude a s kterými ne. Nejvyšší správní soud navíc nesdílí pochyby žalovaného, že správní řád z roku 1967 neupravoval uspokojivě otázky doručování v případě velkého počtu účastníků řízení. Tento zákon totiž v § 26 předvídal doručování osobám, které správnímu orgánu nejsou známy, veřejnou vyhláškou. K podrobnému rozboru postupu správního orgánu podle citovaného ustanovení v řízení s velkým počtem účastníků, kde někteří účastníci jsou správnímu orgánu známi a někteří ne, lze přitom odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52, publikovaném pod č. 1626/2008 Sb. NSS. Žalovaným odkazované usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1998, sp. zn. IV. ÚS 171/97, <http://nalus.usoud.cz>, není možné v projednávané věci aplikovat. Toto usnesení se týkalo registrace ústavy náboženské společnosti u Ministerstva kultury, přičemž Ústavní soud zaujal názor, že účastníkem tohoto řízení může být pouze sama náboženská společnost a nikoliv její jednotliví členové. Kromě toho, že se i zde jednalo o otázku účastenství v řízení, však nelze shledat s projednávaným případem žádné styčné body s ohledem na zcela odlišnou hmotněprávní úpravu. V usnesení se také Ústavní soud nijak nezbyl „přiměřeností“ okruhu účastníků řízení.

S žalovaným se nelze ztotožnit ani v tom, že výrobci elektrozařízení, kteří vstoupí na trh až po zápisu kolektivního systému do Seznamu, by byli znevýhodněni oproti výrobcům, kteří se mohli řízení o zápisu účastnit. Správní řízení vždy probíhá v určitém časovém rámci, jenž ohraničuje i subjekty, které jsou jeho účastníky. Pokud po pravomocném skončení správního řízení o zápisu do Seznamu dojde ke změnám v subjektech, které byly jeho účastníky, nemá to na jeho výsledek jakýkoliv vliv: bez správního řízení totiž o jeho účastnících nelze vůbec hovořit. Jakkoliv se tedy rozhodnutí o zápisu bude nepochybně dotýkat i nově na trh vstoupivších výrobců elektrozařízení, tito výrobci musí respektovat pravomocné rozhodnutí správního orgánu. Vstupují proto na trh právě s vědomím, že do Seznamu byl zapsán ten který kolektivní systém, a že tedy své povinnosti podle zákona o odpadech mají plnit jeho prostřednictvím. V tom Nejvyšší správní soud nespatřuje žádnou diskrepanci.

Výše uvedené úvahy o účastenství v řízení stejně jako charakter řízení (výběr jedné z více konkurujících si žádostí) vedou k nevyhnutelnému závěru, že o všech žádostech provozovatelů kolektivních systémů o zápis do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení mělo být vedeno společné řízení. Jestliže do Seznamu je v tomto případě možné podle zákona o odpadech a jeho prováděcí vyhlášky č. 352/2005 Sb. zapsat pro každou skupinu historických elektrozařízení pouze jeden kolektivní systém – ten s největším podílem na trhu – a o zápis zároveň žádá více provozovatelů kolektivních systémů, kteří tvrdí, že disponují tímto největším podílem, musí mít tito provozovatelé možnost svá tvrzení prokázat a případně zpochybnit tvrzení konkurentů. To je samozřejmě nemožné, vede-li správní orgán o každé žádosti samostatné řízení, jehož účastníkem je vždy pouze žádající provozovatel kolektivního systému a výrobci elektrozařízení, které tento provozovatel zastupuje. Takovým postupem správního orgánu dochází k porušení práv

účastníků řízení vyjádřit se k projednávané věci a k prováděným důkazům a je rovněž závažně narušena rovnost účastníků řízení: porušení těchto práv má přitom ústavní rozměr.

Žalovanému je třeba přisvědčit v tom, že správní řád z roku 1967, podle nějž se správní řízení vedlo, neobsahoval úpravu společného řízení (případně spojení věcí). Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, publikovaném pod č. 1684/2008 Sb. NSS, vyslovil, že „*smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoúčelné (samonosné) a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy.*“ Podle názoru zdejšího soudu je třeba obdobně přistupovat i k situacím, v nichž potřebná procesní norma chybí. Pokud zákonodárce stanoví hmotněprávní úpravu, jejíž povaha vyžaduje aplikaci specifického procesního institutu správním orgánem, nelze akceptovat, aby tento orgán s odkazem na absenci tohoto institutu vedl řízení podle obecných procesních ustanovení, jejichž použitím však dochází k závažnému porušení ústavně zaručených práv účastníků řízení (rovnost účastníků řízení a právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům podle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Povinností správního orgánu naopak je tato práva respektovat a k chybějícímu institutu se dobrat za použití základních zásad správního řízení a případně i *analogie iuris*.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se nemůže jednat o absenci kompletní procesní úpravy, ale toliko o absenci jednotlivých procesních institutů – např. právě společného řízení. Jak totiž vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaném pod č. 240/2005 Sb., „*připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.*“ Použití analogie v oboru správního řízení za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení ostatně dovodila již judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (srov. Boh. F 7048/34 a Boh. F 805/43, též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, č. j. 1 As 16/2007 - 106, dostupný na www.nssoud.cz). Použití *analogie iuris* v případě konkrétní mezery ve správním řádu z roku 1967 pak aproboval i Ústavní soud v usnesení ze dne 8. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 298/99, dostupném na <http://nalus.usoud.cz> (institut změny návrhu).

V projednávaném případě měl tedy žalovaný v souladu se zásadou právní jistoty, součinnosti a hospodárnosti řízení vést o všech žádostech společné řízení. Pokud jde o nahrazení chybějící úpravy ve správním řádu z roku 1967, Nejvyšší správní soud v první řadě zdůrazňuje, že institut společného řízení a spojení věcí je imanentní součástí procesního práva a je zakotven v řadě procesních předpisů [viz např. § 39 s. ř. s., § 112, 235b a 250b o. s. ř., § 20 a 23 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, § 57 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 298 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, § 38 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)]. Vhodnou procesní úpravou, kterou mohl žalovaný použít, pak bezpochyby byla úprava licenčního řízení v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, kde jde také o výběr jedné z více žádostí, konkrétně analogické použití § 15 odst. 4. Takový postup žalovaného by byl v souladu s limity stanovenými Ústavním soudem, neboť by se jednalo o vyplnění dílčí mezery ve

správním řádu z roku 1967, které by bylo ve prospěch účastníků řízení (byla by zajištěna jejich práva podle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Konečně je třeba poukázat i na to, že po celou dobu správního řízení byl platný – a v době řízení o rozkladu i účinný – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který výslovně upravuje otázku spojení věcí, vedení společného řízení i řízení o výběru žádosti, jež odpovídá potřebám řízení o zápisu do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení (§ 140 a 145). Ustanovení § 108 odst. 1 navíc zakotvilo oprávnění správních orgánů použít správní řád z roku 2004 i tam, kde se postupuje podle dosavadních předpisů a tyto předpisy správní řízení v celém rozsahu neupravují, což je i případ absence vedení společného řízení ve správním řádu z roku 1967. Ostatně jelikož městský soud správně dospěl k závěru o zrušení napadeného rozhodnutí ministra o rozkladu pro vady řízení a pro nepřezkoumatelnost – viz níže – bude se v souladu s přechodným ustanovením § 179 odst. 1 věta druhá správního řádu z roku 2004 při vydávání nového rozhodnutí postupovat právě podle správního řádu z roku 2004, který příslušné chybějící instituty komplexně upravuje.

Žalovaný dále tvrdí, že žalobci nebyli nijak poškozeni, neboť celou dobu správního řízení s nimi bylo zacházeno jako s účastníky řízení. Z toho dovozuje, že rozhodnutí ministra o rozkladu nemohlo být zrušeno, neboť § 65 odst. 1 s. ř. s. vylučuje, aby se zrušení správního rozhodnutí domáhal někdo, jehož právo porušeno nebylo. Tuto argumentaci nemůže Nejvyšší správní soud akceptovat. Žalovaný totiž směřuje otázku aktivní legitimace k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí s otázkou důvodnosti této žaloby. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. zakotvuje právě podmínky aktivní legitimace, přičemž žalobu proti správnímu rozhodnutí může podat ten, kdo *tvrdí*, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Požadavky aktivní legitimace jsou tedy splněny již pouhým tvrzením (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, a ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS); zda příslušné právo bylo opravdu porušeno, resp. právní sféra žalobce dotčena napadeným rozhodnutím, je již otázka meritorního přezkumu, na niž § 65 odst. 1 s. ř. s. nemá žádný vliv.

Skutečnost, že s žalobci bylo zacházeno jako s účastníky správního řízení, nemůže však být v tomto případě ani důvodem k zamítnutí žaloby. Podle žalovaného mohla být práva žalobců porušena pouze v řízení vedeném o žádosti o zápis společnosti ASEKOL s. r. o., nikoliv v řízení o zápisu žalobce a). S tím ovšem v kontextu celého případu nelze souhlasit. Jestliže o všech podaných žádostech mělo být vedeno společné řízení, byla práva žalobců dotčena právě tím, že se nemohli v tomto společném řízení vyjádřit k žádostem ostatních provozovatelů kolektivních systémů, nemohli vyvracet jejich tvrzení a dokládat svoje tvrzení o podílu na trhu, nahlížet do spisu apod. Jinými slovy práva žalobců byl v řízení o zápisu žalobce a) do Seznamu porušena již tím, že nebylo o všech žádostech vedeno společné řízení.

Nejvyšší správní soud neshledal za důvodnou ani poslední část argumentace žalovaného týkající se § 37i odst. 5 zákona o odpadech. Podle tohoto ustanovení provede Ministerstvo na základě oznámení nebo vlastního zjištění rozhodnutím změnu v zápisu v Seznamu nebo osobu, u které zákonné důvody pro vedení v Seznamu zanikly, ze Seznamu vyřadí. Žalovaný z toho dovozuje, že rozhodnutí o zápisu do Seznamu není konečné bez ohledu na případnou právní moc. S tím zdejší soud nemůže souhlasit, neboť rozhodnutí žalovaného o zápisu do Seznamu

zcela jistě konečné je. Pokud žalovaný rozhoduje o výmazu podle § 37i odst. 5 zákona o odpadech, jedná se o nové řízení se zcela jiným předmětem (žalovaný v něm zjišťuje naplnění důvodů pro výmaz subjektu, tj. zánik důvodů pro vedení subjektu v Seznamu, např. že subjekt již není výrobcem elektrozařízení ve smyslu zákona o odpadech), nikoliv o pokračování řízení o zápisu. Navíc z kontextu ustanovení § 37i vyplývá, že je zaměřeno primárně na výmaz jednotlivých výrobců elektrozařízení ze Seznamu; k výmazu kolektivního systému by zřejmě mohlo dojít pouze v případě, kdyby byli ze Seznamu smazáni všichni výrobci, kteří jsou pod takovým kolektivním systémem zapsáni. Konečně se Nejvyšší správní soud musí plně ztotožnit s argumentací žalobců k této otázce: představa žalovaného, že může vydávat nezákonná rozhodnutí, neboť je bez ohledu na právní moc může postupem podle § 37i odst. 5 zákona o odpadech změnit, je v rozporu s fundamentálním principem právního státu – principem právní jistoty, jakož i se základními zásadami a instituty správního řízení, jako je právní moc a systém opravných prostředků (zákonem dovozené změny nepravomocných a pravomocných rozhodnutí). Ustanovení § 37i odst. 5 zákona o odpadech tudíž nemůže mít žádný vliv na závěry učiněné městským soudem.

VII.3. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministra

K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra o rozkladu Nejvyšší správní soud připomíná § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967, podle nějž platí, že v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Ze své judikatury pak zdejší soud považuje za nutné zdůraznit, že *„rozhodnutí správního orgánu musí obstat samo o sobě. Pokud v jeho odůvodnění nejsou uvedeny důkazy na jejichž podkladě správní orgán dovozuje svoje závěry, pak nutno dospět k závěru, že nejsou splněny podmínky ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů“* (rozsudek ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003 - 51, publikovaný pod č. 638/2005 Sb. NSS).

V rozkladu a poté i v žalobě bylo primárně namítáno, že žalovaný a posléze ministr nijak neodůvodnili svá rozhodnutí ve vztahu k podílu žalobce a) – a dalších žadatelů o zápis – na trhu elektrozařízení ze skupiny č. 3, který, jak již bylo výše zmíněno, je určující pro zápis žalobce a) do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro skupinu č. 3 historických elektrozařízení. Ministr v rozhodnutí o rozkladu k této otázce fakticky uvedl pouze toto: *„na základě doloženého souhrnného množství elektrozařízení uvedených na trh v roce 2004 odvolatel nedisponuje ve smyslu ustanovení § 37n odst. 3 zákona o odpadech ve spojení s ustanovením § 5 odst. 9 vyhlášky o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady největším podílem na trhu pro skupinu 3 elektrozařízení pocházejících z domácností.“*

Citované odůvodnění v žádném případě nevyhovuje požadavkům § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967 a Nejvyšší správní soud se v jeho hodnocení plně ztotožňuje se závěry městského soudu. Ministr v rozhodnutí o rozkladu nijak nekonkretizoval, jaký podíl na trhu vzal za prokázaný u žalobce a) a u jiných žadatelů o zápis do Seznamu pro příslušnou skupinu elektrozařízení a jaký podíl na trhu prokázal žadatel, který byl do Seznamu zapsán. Ministr rovněž neuvedl, na základě jakých dokladů či jiných důkazů ke svým závěrům dospěl. Poukazuje-li žalovaný na skutečnost, že podíl na trhu není v zákoně o odpadu definován a že údaje o těchto podílech nejsou statisticky sledovány, nemůže to mít vliv na závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra o rozkladu: jak žalovaný, tak i ministr zjevně podle „něčeho“ rozhodovali (i přes absenci definice příslušného pojmu a přes chybějící srovnávací statistiku). To „něco“ však v rozhodnutích neuvedli. Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti

rozhodnutí ministra o rozkladu ohledně podílu žalobce a) na trhu je dále irelevantní jak odkaz žalovaného na údajnou ochranu citlivých obchodních údajů, kvůli níž umožňuje vyhláška č. 352/2005 Sb. provozovatelům kolektivních systémů doložit v zápisu pouze sumární údaj o množství elektrozařízení v jednotlivých skupinách uvedených svými výrobci na trh, tak i tvrzení, že odpovědnost za pravdivost a správnost návrhů nesou samotní výrobci elektrozařízení. Tyto argumenty nemohou nijak nahradit absentující odůvodnění v rozhodnutí o rozkladu. V neposlední řadě Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že ke shodnému závěru o nepřezkoumatelnosti (byť rozhodnutí žalovaného, nikoliv ministra, které je ale argumentačně obdobné), dospěla již rozkladová a výkladová komise ministra životního prostředí (viz zápisy z jednání ze dne 10. 5. a ze dne 15. 2. 2006).

Obstát nemůže ani námitka žalovaného, že nebylo možné v řízení o rozkladu rozhodnout jinak, neboť žalovaný byl vázán předchozím pravomocným rozhodnutím, jímž byl do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro skupinu č. 3 historických elektrozařízení zapsán kolektivní systém ASEKOL s. r. o. Za prvé, tato skutečnost opět nemůže nahradit chybějící odůvodnění ve vztahu k podílu na trhu žalobce a) případně ostatních žadatelů o zápis do Seznamu. Za druhé nelze argumentovat rozhodnutím, které žalobci a) nemohlo být známo a řízení o němž se žalobci nemohli účastnit. Za třetí o všech žádostech mělo být vedeno společné řízení, a proto nelze argumentovat rozhodnutím, které tuto skutečnost nerespektovalo.

VII.4. Závěr

Jelikož žalovaný nevedl společné řízení o všech žádostech o zápis určitého kolektivního systému do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu historických elektrozařízení, dopustil se těžké vady řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto byl městský soud oprávněn rozhodnutí ministra o rozkladu i bez jednání zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Městský soud rovněž správně uzavřel, že napadené rozhodnutí ministra o rozkladu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, čímž byl dán důvod pro jeho zrušení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Na městským soudem učiněná skutková zjištění, výklad příslušných právních předpisů a vyvozené závěry pak nemohou mít vliv žalovaným prezentované možné důsledky zrušení rozhodnutí o zápisech do Seznamu (zhroucení systému zpětného odběru a odděleného sběru elektroodpadu v České republice, negativní dopady pro životní prostředí, zvýšení podílu free ridingu, daňové dopady a možné škody způsobené výrobcům elektrozařízení atd.). Soudci správních soudů zajisté nežijí ve slonovinové věži a uvědomují si dopad svých rozhodnutí na účastníky řízení a případně i na společnost. Tyto důsledky, které mohou mít pozitivní i negativní charakter, však nemohou převážet ústavní princip vázanosti soudů zákonem. Pokud jsou tedy naplněny zákonné podmínky pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, nemůže soud jen z důvodu možných nepříjemných dopadů takového rozsudku postupovat v rozporu se zákonem a rozhodnout opačně.

S ohledem na vše výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

VIII. Rozhodnutí o nákladech řízení

O náhradě nákladů řízení uvažil Nejvyšší správní soud takto. Jelikož kasační stížnosti stěžovatele ASEKOL s. r. o. a stěžovatelů MASCOM s. r. o., ASBIS CZ, spol. s r. o., BaSys CS, s. r. o., Samsung Zrt., česká organizační složka, a PANASONIC CZECH REPUBLIC, s. r. o., byly odmítnuty, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o těchto kasačních stížnostech. Ohledně náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného pak Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci naopak ve věci měli plný úspěch; náklady řízení v jejich případě tvoří mimosmluvní odměna jejich zástupce podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a to za každého zastupovaného žalobce snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Soud proto přiznal žalobcům částku 3360 Kč za jeden společný úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasačním stížnostem, [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem spojených (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). K této částce pak soud připočetl 370 Kč jako náhradu hotových výdajů za pořízení kopií ze spisu (§ 13 odst. 1 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud náklady řízení ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. o 806 Kč. Celkem tedy žalobcům na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 4836 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2010

JUDr. Marie
Žiškova
předsedkyně
senátu