



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **REMA AOS, a. s.**, se sídlem Antala Staška 510/38, Praha 4, zastoupená JUDr. Mgr. Tomášem Sequensem, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti: **EKO-KOM, a. s.**, se sídlem Na Pankráci 1685/17, Praha 4, zastoupená Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 3. 2021, č. j. 14 A 130/2020 – 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 9. 2020, č. j. MZP/2020/720/3779, rozhodl o žádosti osoby zúčastněné na řízení – společnosti EKO-KOM, a. s. (dále jen „*společnost EKO-KOM*“), podané podle § 17 odst. 7 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „*zákon o obalech*“), tak, že se společnosti EKO-KOM prodlužuje platnost rozhodnutí o autorizaci k zajišťování

sduženého plnění pro spotřebitelské, skupinové a přepravní obaly a pro všechny druhy obalů, a to na dobu do 31. 12. 2024.

[2] Žalobkyně, která je (v jiném správním řízení) rovněž žadatelkou o vydání rozhodnutí o autorizaci ve smyslu § 17 zákona o obalech, podala proti výše označenému rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který ji usnesením ze dne 3. 3. 2021, č. j. 14 A 130/2020 – 56, odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Podle městského soudu žalobkyně nebyla k podání žaloby proti dotčenému rozhodnutí žalovaného aktivně legitimována.

[3] Městský soud nejprve shrnul podstatné skutečnosti ze správního spisu: žalobkyně se dne 31. 1. 2020 „*přihlásila*“ do správního řízení vedeného ve věci prodloužení autorizace společnosti EKO-KOM, a to s odkazem na § 27 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně tvrdila, že jako žadatelka o autorizaci může být konečným rozhodnutím vydaným v tomto řízení přímo dotčena ve svých právech a povinnostech, neboť je povinna sladit svůj koncept systému zajišťování sduženého plnění se společností EKO-KOM. Žalovaný usnesením ze dne 24. 2. 2020, č. j. MZP/2020/720/542, rozhodl podle § 28 odst. 1 správního řádu tak, že žalobkyně není účastníkem správního řízení vedeného ve věci prodloužení autorizace společnosti EKO-KOM. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který ministr životního prostředí zamítl rozhodnutím ze dne 3. 8. 2020, č. j. MZP/2020/430/260. O otázce účastenství žalobkyně tak bylo správními orgány pravomocně rozhodnuto.

[4] Žalobkyně následně (s využitím svého práva na informace o životním prostředí) získala rozhodnutí žalovaného o prodloužení autorizace společnosti EKO-KOM, a podala proti němu žalobu, kterou městský soud odmítl, jak je uvedeno v odstavci [2] výše. Zároveň podala proti tomuto rozhodnutí žalovaného i rozklad, o kterém nebylo ke dni rozhodnutí městského soudu rozhodnuto.

[5] Městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „*NSS*“) ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, z něhož dovodil, že legitimace k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. bude svědčit osobě, která nebyla účastníkem předcházejícího správního řízení, jen ve zcela výjimečných případech. Taková situace je totiž krajně nežádoucí a je myslitelná pouze tam, kde účastenství v řízení není upraveno dle § 27 odst. 1 a 2 správního řádu, ale účastníci jsou taxativně vypočtení ustanovením zákona speciálního vůči správnímu řádu. Jen takové osoby mohou být podle citovaného rozhodnutí NSS legitimovány k podání žaloby, neboť se jedná o jediný účinný prostředek obrany jejich práv, která byla zasažena správním rozhodnutím. Současně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v těchto případech není pro podání žaloby nezbytné vyčerpat řádný opravný prostředek, neboť by se jednalo o zcela formální požadavek. Odvolání osoby, která není účastníkem řízení, by totiž bylo v každém případě zamítnuto jako nepřipustné dle § 92 odst. 1 správního řádu.

[6] Městský soud konstatoval, že popsaná situace v případě žalobkyně nenastala. Zákon o obalech totiž neobsahuje speciální ustanovení vymezující okruh účastníků řízení v řízení o žádosti o prodloužení autorizace, aplikuje se proto obecná úprava ve správním řádu. Žalobkyně ostatně podle správního řádu postupovala, do správního řízení se „*přihlásila*“ a tvrdila a usilovala o prokázání dotčení svých práv. Žalovaný následně otázku účastenství žalobkyně posoudil, přičemž jej žalobkyni nepřiznal. Jeho rozhodnutí potvrdil i ministr životního prostředí jako nadřízený správní orgán. O této otázce tedy bylo dle městského soudu pravomocně rozhodnuto.

[7] Dále městský soud zdůraznil, že bylo na žalobkyni, aby správní žalobou napadla právě rozhodnutí ministra o rozkladu ve věci jejího účastenství v řízení (tj. rozhodnutí ze dne 3. 8. 2020, viz odstavec [3] výše). Podotkl, že rozhodnutím podle § 28 odst. 1 správního řádu se s konečnými účinky určuje, zda je určitá osoba účastníkem řízení, nebo nikoli, přičemž pro toto rozhodnutí neplatí kompetenční výlučka ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. Jinými slovy, pravomocné rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, avšak nebylo-li takové rozhodnutí žalobou napadeno, soud z něho při posuzování žaloby podané proti meritornímu (konečnému) rozhodnutí vychází, aniž ho podrobí přezkumu (viz § 75 odst. 2 *in fine* s. ř. s.).

[8] Městský soud z výše uvedených důvodů uzavřel, že žalobkyně měla účinnou možnost k obraně svých práv, kterou ovšem nevyužila. Nepodání žaloby proti rozhodnutí ve věci jejího účastenství v řízení nemůže žalobkyně obcházet tím, že podá žalobu proti rozhodnutí o prodloužení autorizace jiné osoby (zde společnosti EKO-KOM). Takový postup odporuje zásadě subsidiarity soudního přezkumu.

[9] Proti usnesení městského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

[10] Tvrdí, že protože nebyla podle pravomocných rozhodnutí účastníkem správního řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí o prodloužení autorizace společnosti EKO-KOM, nezbylo jí, než k ochraně svých práv podat žalobu. Závěr městského soudu, že nebyla k podání žaloby aktivně legitimována, považuje za rozporný s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Je též v rozporu s ústavním právem stěžovatelky na soudní ochranu proti nezákonným rozhodnutím orgánů veřejné správy. K tomu předně podotýká, že městský soud vytrhl z kontextu názory obsažené v rozsudku NSS č. j. 4 As 157/2013 – 33, který v odůvodnění napadeného usnesení citoval. Z uvedeného rozhodnutí NSS podle stěžovatelky plynou opačné závěry, než k jakým dospěl městský soud. Stěžovatelka zdůrazňuje, že Nejvyšší správní soud dovodil, že výjimečně může nastat situace, při níž je rozhodnutím správního orgánu zkrácen na právech někdo, kdo nebyl účastníkem správního řízení. Přitom Nejvyšší správní soud podle stěžovatelky uvedl, že „zejména, nikoli však výlučně“ půjde o situace, ve kterých účastenství v řízení před správním orgánem není upraveno správním řádem, ale speciálním ustanovením zvláštního zákona. Stěžovatelka je tedy přesvědčena, že z citovaného rozsudku kasačního soudu plyne, že žalobní legitimace může svědčit osobě i v případech, v nichž je účastenství upraveno v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu.

[11] Stěžovatelka dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013 – 29, jehož závěry jsou podle ní relevantní i pro nyní posuzovanou věc. Připouští, že skutkový základ judikované věci byl odlišný, ale také v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud uzavřel, že tehdejší stěžovatelka byla aktivně legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ačkoli nebyla účastníkem předchozího správního řízení (na které se vztahovala obecná úprava účastenství dle správního řádu). Stěžovatelka má za to, že omezení přístupu k soudu je nezbytné vykládat restriktivně. Není tedy rozhodné, zda bylo účastenství nějaké osoby ve správním řízení vyloučeno ze zákona, či rozhodnutím správního orgánu. V obou případech je dána

aktivní legitimace této osoby k podání žaloby proti rozhodnutí, které z takového řízení vzešlo. Stěžovatelka uzavírá, že jestliže by byla nucena nejprve podat žalobu proti negativnímu rozhodnutí o jejím účastenství v řízení, přičemž průměrná délka soudního řízení správního je aktuálně kolem tří let, uplynula by jí v mezidobí zákonná dvouměsíční lhůta pro podání žaloby proti meritornímu správnímu rozhodnutí. I proto je právní názor městského soudu neudržitelný.

[12] Ve druhé části kasační stížnosti stěžovatelka predestírá argumentaci na podporu závěru, že se rozhodnutí žalovaného o prodloužení autorizace společnosti EKO-KOM dotýká i jejích vlastních práv.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že správní orgány pravomocně rozhodly o tom, že stěžovatelka není účastníkem řízení o prodloužení autorizace společnosti EKO-KOM. Toto rozhodnutí je tak dále závazné jak pro správní orgány, tak pro soudy. Stěžovatelka bez řádného důvodu nevyužila možnost toto rozhodnutí napadnout správní žalobou, nevyužila tedy prostředek obrany, který jí právní předpisy nabízí. Žalovaný dodává, že pokud by soud správní žalobě podané proti rozhodnutí dle § 28 odst. 1 správního řádu vyhověl, byla by taková skutečnost důvodem pro obnovu řízení o prodloužení autorizace, popřípadě by stěžovatelka mohla dosáhnout prominutí zmeškání úkonu (podání přípustného odvolání, respektive rozkladu proti prvostupňovému meritornímu rozhodnutí). Pouze tento postup by dle názoru žalovaného splňoval požadavky na subsidiaritu soudního přezkumu správních rozhodnutí. Možnost napadnout žalobou rozhodnutí, které vzešlo z řízení, jehož nebyl žalobce účastníkem, je výjimečná a má místo jen tam, kde žalobce neměl jinou příležitost, jak hájit svá práva. To však nenastalo v posuzovaném případě. K judikatuře Nejvyššího správního soudu, které se stěžovatelka dovolává na podporu svých závěrů, dodává, že se týkala zcela jiných skutkových i právních situací.

[14] Podáním ze dne 16. 6. 2021 oznámila Nejvyššímu správnímu soudu společnost EKO-KOM, že v řízení o kasační stížnosti hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. K tomu lze pro úplnost dodat, že městský soud s ohledem na odmítnutí žaloby bez věcného projednání danou společností o řízení podle § 34 odst. 2 logicky nevyrozuměl, ta tedy vstoupila do řízení až v jeho kasační fázi.

[15] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se plně ztotožňuje s napadeným usnesením městského soudu. Zdůrazňuje přitom, že stěžovatelka mohla a měla podat správní žalobu proti rozhodnutí ministra o tom, že není účastníkem správního řízení. Stěžovatelka ale lhůtu pro podání této žaloby zmeškala. Je proto nepřípustné, aby nyní svoje pochybení obcházela podáním žaloby proti rozhodnutí o prodloužení autorizace osoby zúčastněné na řízení. Argumenty o dotčení práv stěžovatelky ve správním řízení o prodloužení autorizace měly být uplatněny v žalobě proti rozhodnutí ministra, nikoli až později v žalobě proti meritornímu rozhodnutí. Pokud by nyní bylo stěžovatelce vyhověno, byl by takový postup na úkor právní jistoty osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelka měla možnost obrany; pokud by její žaloba ve věci účastenství v řízení byla důvodná, získala by postavení tzv. opomenutého účastníka řízení. Osoba zúčastněná na řízení dále nesouhlasí ani s dílčími argumenty obsaženými v kasační stížnosti; podle ní je to naopak právě stěžovatelka, která dezinterpretuje závěry judikatury Nejvyššího správního soudu. Obsáhle se rovněž vyjadřuje k tomu, že k zásahu

do práv stěžovatelky nemohlo v řízení o prodloužení autorizace společnosti EKO-KOM dojít.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Předmětem sporu v nynější věci je to, zda byla stěžovatelka oprávněna k podání žaloby proti prvostupňovému rozhodnutí o prodloužení autorizace vydanému společnosti EKO-KOM (osobě zúčastněné na řízení) podle zákona o obalech.

[19] Nejvyšší správní soud na úvod podotýká, že městský soud žalobu správně odmítl. Učinil tak ovšem z nesprávných důvodů, jak bude vyloženo dále. Nejvyšší správní soud totiž shledal, že žaloba stěžovatelky byla nepřípustná podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., a nikoli podána osobou k tomu neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jak dovodil městský soud.

[20] V projednávané věci je totiž rozhodující, že **stěžovatelka podala proti prvostupňovému rozhodnutí dne 19. 11. 2020 rozklad**, jak správně uvedl v rekapitulaci průběhu řízení před správními orgány i městský soud v napadeném usnesení (viz též odstavec [4] výše). **O tomto rozkladu však nebylo** do dne vydání napadeného usnesení **rozhodnuto**.

[21] Stěžovatelka tedy využila možnost napadnout prvostupňové rozhodnutí žalovaného o prodloužení autorizace společnosti EKO-KOM rozkladem, tj. řádným opravným prostředkem. Již však nevyčkala na rozhodnutí ministra o podaném rozkladu a rovnou podala žalobu k městskému soudu proti prvostupňovému rozhodnutí. Je přitom nerozhodné, že až po vydání napadeného usnesení ministr rozhodnutím ze dne 8. 4. 2021 rozklad zamítl jako nepřípustný podle § 92 odst. 1 správního řádu, jak žalovaný podotkl ve vyjádření ke kasační stížnosti. Stěžovatelka se sama rozhodla brojit proti prvostupňovému rozhodnutí opravným prostředkem, měla však s žalobou vyčkat až na rozhodnutí o tomto prostředku. To ovšem neučinila.

[22] Nejvyšší správní soud přitom setrvale judikuje, že žalobce je před podáním žaloby povinen nejen řádný opravný prostředek podat, ale též vyčkat, než o něm příslušný orgán rozhodne. Teprve rozhodnutím odvolacího (či rozkladového) orgánu o žalobcově opravném prostředku je podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků vyplývajících v obecné rovině z § 5 s. ř. s. naplněna (srov. např. rozsudek ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 Azs 459/2018 – 26, a v něm dále citovanou judikaturu zdejšího soudu) a žalobce poté může brojit proti rozhodnutí odvolacího orgánu.

[23] Jinými slovy, stěžovatelka sama svým postupem předurčila osud jí podané žaloby proti prvostupňovému meritornímu rozhodnutí. Jestliže proti tomuto rozhodnutí uplatnila řádný opravný prostředek (o kterém byla zjevně subjektivně přesvědčena, že je přípustný), měla vyčkat na příslušné rozhodnutí ministra jako nadřízeného správního orgánu. Až proti takovému rozhodnutí se následně případně mohla bránit správní žalobou. Je v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu (o níž jinak městský soud správně napadené usnesení opřel), aby za dané situace na rozhodnutí o opravném prostředku nevyčkala, a žalobou napadla přímo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žaloba podaná proti prvostupňovému rozhodnutí je nepřípustná i pro „běžné“ účastníky správního řízení, o jejichž účastenství není žádných pochyb. Tím spíše je nepřípustná, podá-li ji stěžovatelka, která tvrdí, že ji správní orgány v řízení nezákonně opomenuly. Pokud stěžovatelka vskutku byla opomenutým účastníkem řízení, nemohla se obrátit přímo na správní soud a měla místo toho vyčkat na rozhodnutí o rozkladu, který podala, jakmile se o rozhodnutí žalovaného dozvěděla (§ 84 správního řádu; k tomu dále srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 9 As 253/2020 – 30).

[24] Jádrem stěžovatelčiny argumentace tedy *de facto* je, že je tzv. opomenutým účastníkem správního řízení. Protože stěžovatelka s ohledem na tento svůj názor podala proti prvostupňovému rozhodnutí opravný prostředek, o němž nebylo v době podání žaloby dosud rozhodnuto, bylo namístě, aby městský soud žalobu odmítl. Jak již bylo naznačeno výše, měl tak ovšem učinit nikoli s odkazem na § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ale žalobu jako nepřípustnou odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 5 a s § 68 písm. a) téhož zákona, protože stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

[25] Výrok napadeného usnesení o odmítnutí žaloby tedy ob stojí, kasační soud pouze koriguje odůvodnění rozhodnutí městského soudu.

[26] K odkazům stěžovatelky na rozsudky tohoto soudu (již výše zmiňovaný rozsudek č. j. 4 Ads 107/2013 – 29 a dále ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014 – 26), které mají podporovat její tezi, že je legitimována k podání žaloby proti prvostupňovému meritornímu rozhodnutí, kasační soud dodává, že jsou na nyní posuzovaný případ nepřiléhavé z důvodů skutkových i právních odlišností. Rozhodnutí č. j. 4 Ads 107/2013 – 29 se týkalo osoby poskytující pomoc příjemci příspěvku na péči, u níž tento soud dovodil, že je aktivně legitimována k **podání žaloby proti rozhodnutí o odvolání** týkajícímu se odnětí nebo snížení tohoto příspěvku, neboť je faktickým příjemcem dané dávky. Druhý z uváděných rozsudků se zabýval povolením zkušebního provozu čističky odpadních vod, přičemž tehdejší žalobkyně (jež ze zákona nebyla účastníkem příslušného stavebního řízení) plausibilně tvrdila zásah do jejího práva na zdraví, na příznivé životní prostředí a též do vlastnického práva. V obou judikovaných případech nadto správní orgány nerozhodovaly podle § 28 odst. 1 správního řádu o účastenství tehdejších žalobců ve správním řízení, jako tomu bylo v nynější věci.

[27] Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení bylo vydáno v souladu se zákonem. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy naplněn není a kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji proto zdejší soud tímto rozsudkem zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

[29] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a tato osoba neuvedla žádné důvody hodné zvláštního zřetele, které by odůvodňovaly přiznání práva na náhradu nákladů řízení. Proto jí (za použití § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu