



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **EKOVEDIC, a.s.**, IČO 05705509
se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1 – Nové Město
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Muchou
se sídlem Štěpánská 540/7, Praha 2

proti

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

za účasti této

osoby zúčastněné na řízení: **EKO-KOM, a.s.**, IČO 25134701
sídlem Na Pankráci 1685/17, Praha 4
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Janem Kořánem
sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 7. 5. 2020,
č. j. MZP/2019/430/537, sp. zn. R/3746

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím ministr životního prostředí zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2019, č. j. MZP/2019/720/3455 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný zamítl žádost žalobkyně ze dne 7. 6. 2017, evidovanou pod č. j. 39092/ENV/17.2431/720/17 (dále jen „žádost“) o vydání rozhodnutí o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění povinností zpětného odběru a využití odpadů z obalů podle § 17 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o obalech“) a vyslovil, že se autorizace žalobkyni neuděluje.

II. Dosavadní průběh řízení a napadené rozhodnutí

2. Spolu s žádostí žalobkyně předložila zákonem požadované přílohy (§ 17 odst. 3 zákona o obalech), mezi nimi i projekt zajišťování sdruženého plnění povinností zpětného odběru a využití obalových odpadů v letech 2017-2027 (dále jen „projekt“). Jelikož žádost vykazovala vady, žalovaný vyzval žalobkyni k odstranění vad žádosti výzvou ze dne 13. 3. 2018, č. j. MZP 2017/720/2140 (dále jen „výzva k odstranění vad ze dne 13. 3. 2018“), v níž srozumitelně popsal své požadavky na doplnění žádosti v několika bodech a současně žalobkyni poučil o možných následcích v případě neodstranění vytýkaných vad (zamítnutí žádosti). Žalobkyně svou žádost doplnila dne 15. 6. 2018, kdy však všechny vytýkané vady žádosti a projektu neodstranila. Setrvala na svých předchozích tvrzeních a výkladech právních předpisů a uvedla, že některé požadavky nehodlá doplnit ani v budoucnu, neboť některé výtky ze strany žalovaného nepovažovala za oprávněné. Na jednání konaném dne 8. 10. 2018 žalovaný sdělil žalobkyni svou představu s ohledem na článek 8a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 94/62/ES ze dne 20. 12. 1994, o obalech a obalových odpadech (dále jen „směrnice o obalech“) a zopakoval žalobkyni výhrady o nedostatečnosti zajištění sběrné sítě.
3. Údaje uvedené v žádosti a přiložených podkladech včetně doplnění ze dne 15. 6. 2018 žalovaný posoudil tak, že pro udělení autorizace nejsou splněny zákonné podmínky. Autorizace nebyla žalobkyni udělena pro nesplnění několika zákonných podmínek, přičemž k neudělení autorizace postačuje nesplnění i jen jediné z nich. Hlavními důvody pro zamítnutí žádosti bylo nedoložení existence nebo zajištění sběrné sítě žalobkyně pro zpětný odběr odpadů z obalů ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o obalech a skutečnost, že způsob zpětného odběru navrhovaný žalobkyní není v souladu s definicí zpětného odběru podle zákona o obalech. Žalobkyně tedy podle prvostupňového i napadeného rozhodnutí nedoložila (neprokázala), že by byla schopna od udělení autorizace zajišťovat zpětný odběr obalů nebo odpadů z těchto obalů, tedy že by byla schopna plnit to, k čemu má jako autorizovaná obalová společnost (dále jen „AOS“) sloužit. Neudělení autorizace však bylo odůvodněno i dalšími nedostatky žádosti a projektu, např. nedostatečným doložením finančního zajištění projektu sdruženého plnění po dobu prvního roku platnosti případného rozhodnutí o autorizaci.

III. Žaloba

4. Žalobkyně v žalobě předně uvedla, že byla napadeným rozhodnutím zkrácena na svých právech a bylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. Napadené rozhodnutí považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné. V postupu žalovaného shledává porušení základních zásad správního řízení a překročení či zneužití míry správního uvážení.

Skutkový stav, který vzal ministr za základ napadeného rozhodnutí, je dle mínění žalobkyně v rozporu se spisy, resp. v nich nemá oporu, přičemž byly překročeny meze správního uvážení a porušeno ustanovení o řízení.

5. Konkrétně žalobkyně namítla překvapivost prvostupňového rozhodnutí, diskriminační přístup k její osobě, nesprávné právní posouzení a překročení či zneužití správního uvážení ve vztahu k žádosti, k nedoložení dostatečného finančního zajištění projektu a k postupu žalovaného potažmo ministra v extenzivním výkladu zákona o obalech a s tím související neopodstatněné požadavky.
6. V prvním žalobním okruhu namítla nezákonnost a překvapivost prvostupňového rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, neboť s ohledem na vývoj řízení předpokládala, že žalovaný jí autorizaci udělí. Jelikož ministr nezákonný postup žalovaného a nezákonnost prvostupňového rozhodnutí v napadeném rozhodnutí aproboval, zatížil nezákonností i napadené rozhodnutí. Postupem žalovaného bylo porušeno ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Žalovaný též nesdělil žalobkyni své konkrétní požadavky, a žalobkyně proto neměla možnost jim vyhovět a účinně na ně reagovat. K uvedenému konstatovala, že po podání žádosti byl žalovaný nečinný, teprve dne 13. 3. 2018 vyzval žalobkyni k odstranění vad žádosti. Na tuto výzvu reagovala podáním ze dne 7. 6. 2018 a dne 25. 9. 2018 obdržela pozvánku na jednání ve věci, které se konalo dne 9. 10. 2018. Žalobkyně očekávala, že v rámci předvídatelnosti správního rozhodnutí jí bude na ústním jednání sděleno, zda žalovaný považuje její žádost po doplnění za řádnou či nikoli, avšak namísto uvedeného byla žalobkyni předestřena vize žalovaného o koexistenci AOS na území České republiky s ohledem na článek 8a směrnice o obalech. Žalovaný jí rovněž odmítl sdělit jak konkrétní, tak rámcový počet požadovaných smluv s obcemi. Žalovaný nevznášel jedinou konkrétní výhradu proti žádosti, resp. projektu žalobkyně, která by bránila ve vydání rozhodnutí o autorizaci, ač byl žalobkyní požádán o sdělení, které konkrétní body mohou bránit vydání rozhodnutí o autorizaci. Žalobkyně rovněž upozornila na fakt, že žalovaný byl nečinný cca 14,5 měsíce, kdy v uvedeném spatřuje reálný zájem žalovaného na zachování monopolu v této oblasti. Žalobkyně po celou dobu měla důvodně za to, že nic nebrání kladnému rozhodnutí o její žádosti, neboť jí nebylo při ústním jednání nic vytknuto a vycházela i z ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu.
7. Ve druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně odmítla závěr ministra a žalovaného o nezajištění sběrné sítě pro zpětný odběr odpadů z obalů. Poukázala na to, že z ustanovení § 17 zákona o obalech ani z jiného ustanovení téhož zákona neplyne, že by měla v řízení o žádosti předkládat jakékoli již existující smluvní vztahy, tj. uzavřené smlouvy. Svou argumentaci odůvodnila tím, že žádost může podat dosud neexistující osoba, přičemž z ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) a § 17 odst. 6 písm. a) zákona o obalech *a contrario* plyne, že osoba ustavená, ale dosud nevzniklá, může být žadatelem. Naopak dle ustanovení § 17 odst. 3 písm. e) zákona o obalech se očekává, že žadatel předloží toliko záměr svého budoucího úmyslu, nikoliv již kompletně sjednané smlouvy. Výklad žalovaného shledává lichým, neboť tímto uvedeným požadavkem by se zákonodárce dostal do rozporu s ustanovením čl. 7 směrnice o obalech, které po členských státech v rámci implementace požaduje, aby systémy zpětného odběru, sběru a využití byly otevřeny účasti hospodářských subjektů ze zúčastněných odvětví, a došlo tak k vyloučení jakéhokoli protekcionismu či diskriminaci subjektů. K uvedenému dále upozornila na zcela zásadně ztíženou možnost kontraktace druhé a každé další AOS do doby, než jí bude vydáno

rozhodnutí o autorizaci. Žalobkyně je toho názoru, že požadavek na doložení existujících smluvních vztahů, o jejichž nedoložení bylo opřeno prvostupňové rozhodnutí a na něj navazující napadené rozhodnutí, nemá oporu v zákoně o obalech.

8. Dále žalobkyně namítla, že je na AOS, jaký vytvoří systém k zajištění sdruženého plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů pro povinné osoby (dále jen „sdružené plnění“). Skutečnost, že spolupráce s obcemi je jen jednou z možných variant fungování systému sdruženého plnění, plyne i z § 17 odst. 3 písm. e), bod 1. zákona o obalech, ve kterém je využití spolupráce s obcemi stanoveno jako možnost nikoli jako povinnost.
9. Povinností obce podle § 17 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) je zajistit místa pro oddělené soustřeďování složek komunálního odpadu. Ze zákona o odpadech ani z vyhlášky Ministerstva č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustřeďování složek komunálních odpadů (dále jen „vyhláška“) neplyne, zda je obec povinna či nikoli provádět sama oddělené soustřeďování složek komunálních odpadů prostřednictvím nástrojů uvedených v § 1 vyhlášky.
10. K uvedenému žalobkyně dodala, že na území České republiky již existují sběrná místa, která jsou četná a dostupná podle konkrétních lokálních potřeb. Podstatou problému je tudíž to, zda vlastník jednotlivých prostředků, kterými dochází k fyzickému oddělenému soustřeďování složek komunálních odpadů, tj. například vlastník sběrné nádoby, umožní žalobkyni užívání těchto prostředků a souvisejících služeb či nikoli.
11. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že je třeba mít zajištěnu dostatečnou četnost sběrných míst a jejich dostupnost ke dni právní moci rozhodnutí o autorizaci, neboť ze zákona o obalech neplyne žádná povinnost mít smluvně zajištěnou sběrnou síť ke dni právní moci rozhodnutí o autorizaci, natožpak ke dni podání žádosti o vydání rozhodnutí o autorizaci. I přes výše uvedené žalobkyně předložila žalovanému výběr uzavřených smluv o smlouvě budoucí o zajištění a využití systému třídění komunálních odpadů a zajištění a využití sběrné sítě, které uzavřela s obcemi, což však žalovanému nepostačovalo.
12. Žalobkyně rovněž předložila jednotlivé smlouvy se svozovými společnostmi (Marius Pedersen a.s., FCC Česká republika, s.r.o. a AVE CZ), které by měly zajistit naplnění povinnosti podle § 10 odst. 1 poslední věta zákona o obalech, a to na celém území České republiky. Ani to však nebylo dostatečné, s čímž žalobkyně nesouhlasí, a považuje tak napadené rozhodnutí za nezákonné. Konstatovala, že projektem kombinace spolupráce s obcemi při zajišťování sdruženého plnění a spoluprací se svozovými společnostmi naplnila svou povinnost dbát o dostatečnou četnost sběrných míst a jejich dostupnost. Podotkla, že poté, co by jí bylo vydáno rozhodnutí o autorizaci, by docházelo k uzavírání dalších smluv mezi ní a obcemi, čemuž by nepochybně napomohla i skutečnost, že obce již budou žalobkyni chápat jako AOS, tedy nikoli jako osobu, která má záměr se teprve AOS stát. Podle mínění žalobkyně jsou požadavky ze strany žalovaného diskriminační a vedou k tomu, aby úmyslně či neúmyslně došlo k zamezení vzniku další, resp. dalších AOS, neboť uvedené požadavky žalovaný nevznášel v době, kdy stávající AOS (osoba zúčastněná na řízení) podávala svou žádost o vydání rozhodnutí o autorizaci.
13. Žalobkyně vyzdvihla, že je reálně nemožné uzavřít smlouvy o spolupráci s obcemi, pokud nemá rozhodnutí o autorizaci, kdy uvedené se neliší od žádosti osoby zúčastněné na řízení. Nyní však žalovaný postupoval zcela rozdílně, přičemž tento postup je podle žalobkyně v

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Uzavřela, že zákon o obalech nepředpokládá a především neumožňuje existenci monopolu jedné AOS při zajišťování sdruženého plnění, přičemž odkázala na vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 8. 2013.

14. Ve třetím okruhu žalobních námitek žalobkyně brojila proti závěru ministra o nedostatečném finančním zajištění projektu po dobu prvního roku platnosti rozhodnutí o autorizaci. Zopakovala svou argumentaci týkající se překvapivosti rozhodnutí, resp. neučinění výzvy k odstranění vad a absence poučení o nedostatecích žádosti.
15. Žalobkyně považuje předložené doklady [uzavření smluv o smlouvě budoucí o zajištění plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů, prohlášení jednotlivých akcionářů žalobkyně o připravenosti souhlasit s uložením obecné a i speciální příplatkové povinnosti ve smyslu stanov poté, co bude žalobkyni vydáno rozhodnutí o autorizaci, a dále příslib J&T BANKA, a.s., sídlem Pobřežní 297/14, 186 00 Praha 8, IČO: 471 15 378 (dále jen „J&T BANKA“) o připravenosti banky poskytnout žalobkyni v souvislosti s její činností AOS úvěr do výše 100 000 000 Kč] za dostatečné k doložení své finanční způsobilosti k zajištění projektu. Se závěrem napadeného a potažmo prvostupňového rozhodnutí o speciální příplatkové povinnosti uvedené ve svých stanovách nesouhlasí, neboť úvahy žalovaného a ministra popírají existenci autokontroly ze strany akcionářů AOS nad jejím efektivním a řádným fungováním. Uzavřela, že pokud měl žalovaný přes doplnění ze dne 7. 6. 2018 jakékoli pochybnosti, mohl žalobkyni vyzvat k jejich odstranění.

Ve čtvrtém okruhu žalobních námitek vznesla s odkazem na první žalobní bod další výhrady k napadenému rozhodnutí. Odmítla závěry žalovaného o tom, že žádost neposkytuje dostatečné záruky, že zamýšlený projekt neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle ustanovení § 13 odst. 1) zákona o obalech, dále že nezajistila ověření evidence v souladu s ustanovením § 23 odst. 1 písm. b) téhož zákona a nedostatečně popsala technická, organizační a finanční opatření, která zajistí sdružené plnění podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. e), bod 1 zákona o obalech v souvislosti s poskytováním sdruženého plnění vůči opakovaně použitelným obalům ve smyslu § 7 téhož zákona. Podotkla, že tyto výhrady byly jak v projektu, tak následně v podání ze dne 7. 6. 2018 rozptýleny. Skutečnosti a závěry uvedené v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí neodpovídají obsahu spisu a skutkový stav, který vzal ministr za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisem a nemá v něm oporu. V závěrech žalovaného shledává žalobkyně překročení či zneužití mezi správního uvážení, přičemž závěry prvostupňového rozhodnutí byly ministrem posouzeny zcela nevhodným a excesivním způsobem.

16. Taktéž závěry žalovaného o tom, že její projekt je v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o obalech v souvislosti s nejasnou terminologií i nesprávně rozlišuje obaly určené spotřebiteli od průmyslových obalů ve smyslu § 2 písm. k) zákona o obalech na základě náležitosti ke skupině „15“ či „20“ podle vyhlášky č. 93/2016 Sb., Katalog odpadů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katalog odpadů“), žalobkyně zásadně odmítla a namítla, že skutečnosti a závěry uvedené v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí neodpovídají obsahu spisu a skutkový stav, který vzal ministr za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisem a nemá v něm oporu.

IV. Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

17. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Konstatoval, že žalobkyně v žalobě uplatnila námitky zcela totožné jako v podaném rozkladu a neuvedla žádné nové skutečnosti či argumenty, které by byly relevantní pro eventuální revizi napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu žalovaný setrval na závěrech uvedených v prvostupňovém a potažmo v napadeném rozhodnutí, přičemž v podrobnostech na ně plně odkázal.
18. K prvnímu okruhu žalobních námitek uvedl, že ač žalobkyni vyzval k doplnění projektu, většinu závažných vad projektu neodstranila, přičemž na uvedené byla upozorněna při ústním jednání konaném dne 8. 10. 2018. Žalobkyně nijak nedoložila, že je oprávněna sběrnou sítí, za kterou považuje souhrn všech cca 6250 obecních systémů sběru a třídění odpadů, využívat k poskytování sdruženého plnění, což bylo jednou ze zásadních překážek k udělení požadované autorizace. Žalovaný odmítl tvrzení žalobkyně, že usiluje o zachování stávajícího stavu monopolu a dodal, že nemohl při snaze demonopolizovat trh rezignovat na splnění všech zákonných podmínek pro udělení autorizace, čímž by ohrozil systém nakládání s obalovými odpady v České republice, a zmařil by tak účel zákona o obalech. Konstatoval, že projekt žalobkyně byl jen slovní popis jejích představ budoucího fungování systému sdruženého plnění, aniž by jakkoliv prokazoval jejich proveditelnost. Žalovaný je přesvědčen, že žalobkyně měla k dispozici jasně formulované požadavky na doplnění projektu a měla dostatečnou časovou dotaci k tomu, aby tyto požadavky vyplývající přímo z ustanovení zákona o obalech a zákona o odpadech splnila. Pokud tak neučinila, nemohla jí být autorizace udělena.
19. K druhému okruhu žalobních námitek žalovaný uvedl, že doložení smluvního zajištění, případně předběžného smluvního zajištění sítě míst zpětného odběru již před vydáním rozhodnutí o autorizaci po žalobkyni požadoval; k tomu blíže odkázal na odůvodnění napadeného, resp. prvostupňového rozhodnutí. Nedává smysl, aby AOS odměňovala svozové společnosti za poskytnutí nádob pro sběr komunálních odpadů včetně obalových, neboť za tento pronájem svozové společnosti inkasují peněžní prostředky již od obcí, které rozhodují o jejich umístění, četnosti svozu a podobně. Odmítl, že by ve správním řízení o udělení autorizace žádal nezákonně zdvojování této sítě. Pokud sběrná síť existuje již před vstupem nové AOS na trh, je nutné, aby na ní tato nově vstupující AOS po získání autorizace participovala tím, že bude obcím platit za její pronájem, což však není možné při absenci smluvních vztahů s obcemi. Právní mocí kladného rozhodnutí o autorizaci je nová AOS příjemcem prostředků za poskytování sdruženého plnění, kdy však při absenci zasmluvnění sběrné sítě ke dni vstupu na trh by nová AOS prakticky neměla nástroje, jak sdružené plnění (prodejní obaly) reálně poskytovat. Námitky žalobkyně, že AOS podle zákona o obalech nemusí spolupracovat s obcemi, považoval žalovaný za liché, neboť žalobkyně hodlala zajišťovat sdružené plnění i pro prodejní obaly určené spotřebiteli. Bezpředmětnou shledal rovněž námitku ve vztahu ke stávající AOS (osoba zúčastněná na řízení), neboť sběrná síť zpětného odběru pro obaly nebyla v roce 2001 v obcích zdaleka tak rozvinutá a osoba zúčastněná na řízení k žádosti o autorizaci přesto přiložila téměř 2800 uzavřených smluv s obcemi. Závěrem k tomuto žalobnímu bodu dodal, že se žalobkyně o jakoukoli širší smluvní spolupráci s obcemi vůbec nepokusila. Ve zbytku žalovaný odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015 -186.
20. Ve vztahu k třetímu okruhu žalobních námitek setrval žalovaný na své argumentaci, že ustanovení o speciální příplatkové povinnosti uvedené ve stanovách žalobkyně nelze považovat za nástroj, který by zaručoval zajištění dostatečné a průběžné likvidity

žalobkyně, neboť z předložených stanov plyne, že příplatková povinnost je podmíněna vůlí všech akcionářů a není jisté, zda v případě potřeby by byla tato povinnost všemi akcionáři žalobkyně odhlasována.

21. K čtvrtému okruhu žalobních námitek ve vztahu k porušení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o obalech žalovaný odkázal na článek 7.3 smlouvy o sdruženém plnění, kterou žalobkyně sama předložila. Zdůraznil, že na rozpor projektu s požadavky zákona o obalech i po doplnění žalobkyní upozornil na ústním jednání konaném dne 8. 10. 2018. Závěrem uvedl, že projekt v předložené podobě by potenciálně ohrozil zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o obalech.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

22. Osoba zúčastněná na řízení navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Konstatovala, že v řízení o autorizaci bylo jednoznačně prokázáno, že nebyly splněny podmínky stanovené zákonem o obalech. Dále uvedla, že žádost nereflexuje změny v legislativě Evropské unie (dále jen „EU“) týkající se odpadového hospodářství EU a předložený projekt předpokládá zajišťování zpětného odběru odpadu z obalů v rozsahu, který neodpovídá požadavkům zákona o obalech a rovněž neposkytuje dostatečné záruky. Projekt nijak neprokazuje, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě, zejména, že by bylo reálně zajištěno plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadů z obalů. Projekt není dostatečně zajištěn, neposkytuje dostatečné záruky, že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o obalech a některé jeho podmínky jsou v přímém rozporu s tímto zákonem. Závěrem osoba zúčastněná na řízení odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186 a přiložila rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2020, č. j. 8 A 214/2016-143.

VI. Ústní jednání před soudem

23. Při ústním jednání před soudem konaném dne 5. 1. 2023 žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce setrvala na žalobě a v podrobnostech odkázala na žalobní námítky v ní uvedené. Žalovaný při jednání rovněž nezměnil své procesní stanovisko a pro stručnost odkázal na vyjádření k žalobě a na odůvodnění napadeného i prvostupňového rozhodnutí, přičemž zdůraznil, že žalobní námítky se významně kryjí s námitkami, které žalobkyně uplatnila v rozkladu. Poznamenal, že dosud žádný jiný žadatel, vyjma stávající AOS, nesplnil zákonné podmínky pro udělení autorizace. Právní zástupce osoby zúčastněné na řízení také odkázal na vyjádření k žalobě a jeho obsah podrobně zopakoval.

VII. Posouzení věci soudem

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Dále přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů uplatněných v zákonné dvouměsíční lhůtě, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.); přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.
25. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
26. Podle § 10 odst. 1 zákona o obalech *pokud osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu obaly nebo balené výrobky, neprokáže, že se z těchto obalů nestaly na území České republiky odpady, je povinna zajistit zpětný odběr těchto obalů nebo odpadů z těchto obalů. Zpětný odběr zajišťuje*

bez nároku na úplatu za tento odběr. Přitom je povinna dbát zejména na dostatečnou četnost sběrných míst a jejich dostupnost.

27. Podle § 13 odst. 1 zákona o obalech osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu obaly, splní povinnosti stanovené v § 10 a 12
- a) samostatně organizačně a technicky na vlastní náklady, nebo*
 - b) přenesením těchto povinností na jinou osobu spolu s převodem vlastnického práva k obalu, k němuž se tyto povinnosti vztahují, za účelem jeho dalšího uvedení do oběhu, jestliže tak smlouva o převodu vlastnického práva výslovně stanoví, nebo*
 - c) uzavřením smlouvy o zajištění plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů podle tohoto zákona s autorizovanou obalovou společností (§ 16) (dále jen "smlouva o sdruženém plnění").*
28. Podle § 16 odst. 1 zákona o obalech *autorizovaná obalová společnost (dále jen "autorizovaná společnost") je právnickou osobou založenou jako akciová společnost, které bylo vydáno rozhodnutí o autorizaci podle § 17. Autorizací se pro účely tohoto zákona rozumí oprávnění zajišťovat sdružené plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů a k tomuto účelu uzavírat smlouvy o sdruženém plnění podle § 13 odst. 1 písm. c).*
29. Podle § 17 odst. 1 zákona o obalech rozhodnutí o autorizaci vydává Ministerstvo životního prostředí na podkladě žádosti akciové společnosti a po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu a s Ministerstvem zemědělství.
30. Podle § 17 odst. 2 zákona o obalech žádost o vydání rozhodnutí o autorizaci se podává Ministerstvu životního prostředí ve 4 písemných vyhotoveních v českém jazyce a současně na technickém nosiči dat. Je-li podávána žádost jménem založené společnosti, která dosud nebyla zapsána do obchodního rejstříku, podávají ji zakladatelé.
31. Podle § 17 odst. 3 zákona o obalech žádost o vydání rozhodnutí o autorizaci obsahuje obchodní firmu a sídlo akciové společnosti, která žádá o vydání rozhodnutí o autorizaci, (dále jen "žadatel") a seznam všech akcionářů žadatele, včetně výše jejich podílu na základním kapitálu, a k žádosti se připojí
- a) stanovy akciové společnosti;*
 - b) výpis z obchodního rejstříku ne starší než 7 dní, pokud je již v tomto rejstříku zapsána;*
 - c) prohlášení žadatele o splnění podmínek uvedených v § 20 odst. 4 a 9;*
 - d) poslední výroční zpráva, nebo neexistuje-li, zakladatelská smlouva, nebo zakladatelská listina, a podrobná informace o činnosti žadatele od jeho založení;*
 - e) projekt zajišťování sdruženého plnění zahrnující zejména*
 - 1. popis technických, organizačních a finančních opatření, která zajistí sdružené plnění, včetně údaje, zda k zajišťování sdruženého plnění bude využívána spolupráce s obcemi,*
 - 2. označení druhu, popřípadě typu obalů, pro které žadatel hodlá zajišťovat sdružené plnění v jednotlivých letech platnosti rozhodnutí o autorizaci,*
 - 3. předpokládaný počet uzavřených smluv o sdruženém plnění a předpokládaná množství obalů, pro něž bude zajištěno sdružené plnění v jednotlivých letech platnosti autorizace,*

4. *předpokládaná množství odpadů z obalů, pro které bude zajištěna recyklace, energetické využití, organická recyklace nebo odstranění v jednotlivých letech platnosti rozhodnutí o autorizaci,*
5. *navrhovanou strukturu evidence obalů a evidence odpadů z obalů,*
6. *podrobný popis předpokládaného finančního zajištění sdruženého plnění po dobu prvního roku platnosti rozhodnutí o autorizaci a dokumenty prokazující jeho pravdivost, zejména účetní závěrku a smlouvy o čerpání úvěru, pokud se jeho použití předpokládá.*
32. Podle § 17 odst. 4 zákona o obalech rozhodnutí o autorizaci vydává Ministerstvo životního prostředí na podkladě posouzení údajů uvedených v žádosti a podkladů k této žádosti připojených. Žádost o vydání rozhodnutí o autorizaci zamítne, pokud některý z akcionářů žadatele nesplňuje podmínky uvedené v § 18 odst. 1, 3 nebo 4 nebo žadatel nesplňuje podmínky uvedené v § 20 odst. 1, 4 nebo 9 nebo jestliže projekt zajišťování sdruženého plnění neposkytuje dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě, že projekt zajišťování sdruženého plnění je dostatečně finančně zajištěn a že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1.
33. Podle § 17 odst. 5 zákona o obalech rozhodnutí o autorizaci se uděluje na dobu určitou, nejdéle na dobu 10 let, a nepřechází na jinou právnickou nebo fyzickou osobu.
34. Podle § 17 odst. 6 zákona o obalech rozhodnutí o autorizaci obsahuje
- a) *obchodní firmu, identifikační číslo, bylo-li přiděleno, a sídlo akciové společnosti, již se rozhodnutí o autorizaci vydává,*
 - b) *dobu platnosti rozhodnutí o autorizaci,*
 - c) *druhy, popřípadě typy obalů, pro které je autorizovaná společnost oprávněna zajišťovat sdružené plnění,*
 - d) *požadovaný podíl využití a recyklace, popřípadě energetického využití a organické recyklace odpadů z celkového množství obalů uvedených na trh nebo do oběhu osobami, které budou mít s autorizovanou společností uzavřenu smlouvu o sdruženém plnění; tyto požadavky mohou být stanoveny odlišně pro jednotlivé roky platnosti rozhodnutí o autorizaci; při jejich stanovení se vychází z plánu odpadového hospodářství podle zvláštního právního předpisu,*
 - e) *požadavky na způsob vedení a předkládání evidence podle § 23,*
 - f) *požadavky na zajištění informování spotřebitelů o jejich úloze při přispívání ke zpětnému odběru a využívání odpadu z obalů.*
35. Podle § 18 odst. 1 zákona o obalech akcionáři autorizované společnosti mohou být pouze osoby, které uvádějí obaly na trh nebo do oběhu.
36. Podle § 18 odst. 2 zákona o obalech akcionář autorizované společnosti je povinen uzavřít s autorizovanou společností, jejímž je akcionářem, smlouvu o sdruženém plnění.
37. Podle § 21 odst. 1 zákona o obalech autorizovaná společnost je povinna
- a) *stanovit podmínky uzavření smlouvy o sdruženém plnění pro všechny osoby jednotně a tak, aby žádný typ obalu nebyl neodůvodněně znevýhodněn v hospodářské soutěži,*
 - b) *uzavřít smlouvu o sdruženém plnění s každou osobou, která o uzavření smlouvy projeví zájem a nemá vůči autorizované společnosti nesplněné splatné závazky,*

c) uzavřít smlouvu o sdruženém plnění vždy pro všechny obaly uváděné na trh nebo do oběhu osobou podle písmene b), k jejichž zajišťování sdruženého plnění je rozhodnutím o autorizaci oprávněna,

d) v souladu s rozhodnutím o autorizaci zajišťovat zpětný odběr a využití odpadu z obalů, na něž se vztahují jí uzavřené smlouvy o sdruženém plnění v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem a v rozhodnutí o autorizaci.

38. Podle § 21 odst. 3 zákona o obalech *jestliže autorizovaná společnost provádí zajišťování sdruženého plnění ve spolupráci s obcemi na základě smluv s nimi, je povinna uzavřít smlouvu s každou obcí, která o její uzavření projeví zájem, za podmínek obdobných jako s ostatními obcemi.*
39. Podle § 23 odst. 1 zákona o obalech *autorizovaná společnost je povinna vést a ohlašovat Ministerstvu životního prostředí způsobem stanoveným v rozhodnutí o autorizaci*
 - a) evidenci osob, s nimiž má uzavřenu smlouvu o sdruženém plnění,*
 - b) evidenci množství obalů a množství odpadů z obalů, k nimž se vztahují jí uzavřené smlouvy o sdruženém plnění a způsobu jejich využití, a zajistit prostřednictvím auditora ověření vedení této evidence a vypracování zprávy o jejím ověření; auditorem nesmí být osoba, která má k autorizované společnosti zvláštní vztah podle § 20 odst. 8.*
40. Podle § 45 odst. 2 správního řádu *nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*
41. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
42. Úvodem je třeba zdůraznit, že žalobní námitky se v zásadních bodech obsahově i kvantitativně překrývají s námitkami uplatněnými v rozkladu, které s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise podrobně přezkoumal ministr v pozici správního orgánu druhého stupně a při jejichž přezkumu na prvostupňovém rozhodnutí neshledal pochybení a po věcné i právní stránce toto rozhodnutí potvrdil, neboť námitky žalobkyně uplatněné v rozkladu neshledal důvodnými.
43. K obecně uplatněné námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud konstatuje, že napadené ani prvostupňové rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Odůvodnění rozhodnutí obsahuje dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí, přičemž závěry, k nimž správní orgán dospěl, nejsou v rozporu se zjištěnými skutečnostmi ani se zásadami logického uvažování. Ministr se v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se všemi rozkladovými námitkami, které se překrývají s námitkami žalobními. Odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje všechny náležitosti, jež má správní rozhodnutí obsahovat, a vyrovnává se se všemi skutkovými i právními aspekty věci a námitkami žalobkyně uplatněnými ve správním řízení. Je zjevné, proč ministerstvo a ministr jako rozkladový orgán nevyhověli žádosti žalobkyně a z odůvodnění rozhodnutí jsou zřetelně patrný jejich správní úvahy. Skutečnost, že žalobkyně nesouhlasí s odůvodněním rozhodnutí anebo mu nechce rozumět, neznamená automaticky, že by rozhodnutí bylo nesrozumitelné, a tím nepřezkoumatelné. Soud je naopak považuje za zcela srozumitelné, reagující na všechny stěžejní skutkové i právní otázky případu, byť zjevně jinak, než si žalobkyně přála.

44. Co se týče první žalobní námitky uplatněné s odkazem na § 45 odst. 2 správního řádu, soud předesílá, že ve výzvě k odstranění nedostatků je třeba uvést, v čem je spatřován nedostatek žádosti a jakým způsobem a v jaké lhůtě má být odstraněn. Tomuto požadavku žalovaný vyhověl, neboť žalobkyni vyzval dne 13. 3. 2018 k odstranění vad podané žádosti, resp. projektu, přičemž prostřednictvím konkrétně formulovaných požadavků ve 23 bodech žalobkyni dostatečně určitě a srozumitelně instruoval, jak žádost doplnit, přičemž jí k tomu poskytl dostatečný prostor (180 dní ode dne doručení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2018). Na výzvu žalobkyně reagovala podáním ze dne 7. 6. 2018, jímž však všechny formulované požadavky na doplnění projektu řádně nedoplnila a zjevně ani doplnit nehodlala. Na uvedené byla žalobkyně upozorněna i při ústním jednání dne 8. 10. 2018. Je sice pravdou, že žalovaný si ponechal prostor ke zvážení zaslání opakované výzvy k odstranění stávajících vad, k uvedenému však nakonec s ohledem na obsah správního spisu nepřistoupil patrně i z toho důvodu, že žalobkyně některé vady neodstranila s tím, že požadovala po žalovaném sdělení přesného počtu obcí, se kterými by měla uzavřít smlouvy dle požadavku žalovaného, aby mu vyhověla. Z tohoto důvodu je lichá představa žalobkyně, pokud předpokládala, že i nadále bude ze strany žalovaného opakovaně vyzývána k doplnění, jestliže sama vyjádřila neochotu některé vady s odkazem na jejich neoprávněnost odstranit.
45. Žalobkyně nijak nedoložila, že je oprávněna sběrnou sítí, za kterou považuje souhrn všech cca 6250 obecních systémů sběru a třídění odpadů, využívat k poskytování sdruženého plnění, což bylo jednou ze zásadních překážek k udělení požadované autorizace, neboť předložení pouhých 4 smluv s obcemi logicky nemůže být vzhledem k počtu obcí dostačující. Soud podotýká, že je především v zájmu samotného žadatele, aby žádost (včetně projektu) byla perfektní, resp. obsahovala všechny podstatné náležitosti stanovené zákonem a dostatečně ozřejmovala, že právě jeho projekt poskytuje dostatečné finanční a koncepčně funkční záruky a neohroží zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití odpadu realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o odpadech. K tomu soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 511/2019-38, podle kterého „*není povinností správních orgánů opakovat dostatečně určité a srozumitelné výzvy či poučení (...) z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu navíc vyplývá, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu.*“. V řízení o žádosti je povinnost žadatele – účastníka řízení aktivně jednat ještě silnější, neboť nelze po správním orgánu požadovat, aby za účastníka řízení obstarával podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 Azs 66/2018-58). Je to právě žalobkyně, kdo má zájem na tom, aby bylo její žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní. Pokud tak nekoná, pak to pro ni může mít negativní následky, které si však způsobuje sama svou vlastní nečinností. Současně nelze ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu vykládat tak, že správní orgán je povinen takříkajíc donekonečna žadatele vyzývat a tím docílit perfektní žádosti, jestliže již na začátku podal žadateli srozumitelný návod, jakým způsobem je vhodné vady v žádosti, eventuálně v projektu opravit. Bylo tedy povinností žalobkyně (a nikoli žalovaného) dostatečně prokázat, že v žádosti navržený systém sdruženého plnění naplňuje všechny striktní zákonné podmínky udělení autorizace. Soud má za to, že žalobkyně požadavkům obsaženým ve výzvě k odstranění vad ze dne 13. 3. 2018 nedostála, neboť popsané vady žádosti (projektu) řádně neodstranila. Soud si je vědom toho, že žalobkyně při ústním jednání konaném dne 8. 10. 2018 žádala, aby jí bylo případně sděleno, jaké konkrétní body

brání vydání rozhodnutí o autorizaci. Žalovaný však poměrně pregnantně vytýkané nedostatky žalobkyni sdělil již ve výzvě k odstranění vad ze dne 13. 3. 2018 a na přetrvávající nedostatky ji upozornil při ústním jednání konaném dne 8. 10. 2018. Nezbyvá než dodat, že předložená žádost včetně projektu podléhá správnímu uvážení. Nezákonnost soud tedy neshledal ani v namítané překvapivosti rozhodnutí, a to i s přihlédnutím k tomu, že žalobkyně byla ve výzvě k odstranění vad ze dne 13. 3. 2018 poučena o tom, že pokud nebudou vytýkané vady žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, žalovaný její žádost podle § 17 odst. 4 zákona o obalech zamítne.

46. K námitce týkající se nepřiměřené délky řízení soud uvádí, že jakkoli může být délka správního řízení hodnocena jako nepřiměřená (z pohledu dodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí), nezakládá tato skutečnost vadu řízení, která by měla vliv na zákonost napadeného rozhodnutí.
47. Soud tedy námitky soustředěné pod tímto bodem shledal neopodstatněnými.
48. Námitky uvedené pod druhým žalobním okruhem brojící proti závěru o nedoložení existence či zajištění sběrné sítě pro zpětný odběr odpadů z obalů považuje soud rovněž za nedůvodné.
49. Předně soud podotýká, že předmětem správního řízení o žádosti podle § 17 zákona o obalech je posouzení konkrétního obsahu, podmínek, fungování navrhovaného systému sdruženého plnění žalobkyně, kdy žalovaný musí posoudit nejen faktickou a právní realizovatelnost navrženého systému sdruženého plnění, ale i to, jak se fungování navrženého systému sdruženého plnění dotkne systému existujícího. Ačkoliv zákon o obalech nestanoví spolupráci AOS s obcemi jako jedinou možnost zajištění funkčního systému sdruženého plnění, ani to, jakým konkrétním způsobem má AOS plnit svůj úkol zajistit sdružené plnění pro povinné osoby, každý navržený projekt sdruženého plnění nesmí nabízet z logiky věci řešení, která by ohrozila plnění povinností zpětného odběru realizovaného jinými osobami dle § 13 odst. 1 zákona o obalech a byla by v rozporu s právními předpisy. Pokud žalobkyní navržený projekt pracuje v rámci zpětného odběru odpadů z obalů s využitím stávající sběrné sítě, kterou realizuje současně fungující AOS, soud shledává zcela legitimní požadavek na předložení smluv s obcemi nebo alespoň přistoupení k jednání o využití jimi provozované sběrné sítě a na prokázání právně souladného, funkčního a spravedlivého systému sdílení této společné sítě se současnou AOS. Soud připomíná, že možnost zajišťovat sběrnou síť zpětného odběru odpadu z obalů od spotřebitelů ve spolupráci s obcemi již využívanou stávající AOS si žalobkyně zvolila sama. I přes výzvu k odstranění vad nicméně doložila pouze 4 smlouvy uzavřené s obcemi (Lukavec, Němčovice, městys Brozany nad Ohří a město Varnsdorf), z čehož je samo o sobě zjevné, že v okamžiku vydání autorizace by neměla zajištěnou dostatečně četnou a dostupnou síť míst zpětného odběru pro svůj zamýšlený systém sdruženého plnění, byť by k prokázání postačovalo předložení smluv o smlouvě budoucí či smluv s odloženou účinností.
50. K uvedenému je vhodné odkázat na § 21 odst. 1 písm. b) zákona o obalech, kdy AOS je povinna uzavřít smlouvu o sdruženém plnění s každou osobou, která má o uzavření zájem a nemá vůči AOS nesplněné splatné závazky. K uzavření smlouvy o sdruženém plnění mezi akcionářem a AOS musí dojít neprodleně po získání autorizace, v opačném případě by pak akcionář po nabytí právní moci rozhodnutí o autorizaci porušoval povinnost podle § 18 odst. 2 citovaného zákona. Jestliže by měla žalobkyně v okamžiku získání autorizace

zajištění sběrnou sítí pouze ve 4 obcích, znamenalo by to, že pro odpady z obalů uvedených na trh nebo do oběhu s osobami, se kterými by měla uzavřenou smlouvu o sdruženém plnění, by neexistovala žádná žalobkyní zajištěná místa zpětného odběru vyjma 4 shora uvedených.

51. Deklarovaná a zároveň dostatečně nespecifikovaná a smluvně nepodložená budoucí přímá spolupráce žalobkyně s odpadovými společnostmi je nerealistická. Soud se v tomto bodě ztotožňuje s právní argumentací obsaženou v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186. Obce v samostatné působnosti stanovují systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (§ 17 odst. 2 zákona o odpadech) a provozování sběrných sítí pro sběr komunálních odpadů a mohou si u jednotlivých svozových společností objednávat nejrůznější služby spojené s odpadovým hospodářstvím. Svozová společnost působí pouze jako poskytovatel služby a není samostatným provozovatelem systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Použité obaly jsou pak součástí komunálních odpadů. Jinými slovy, jsou to obce, které právně regulují, organizují a provozují tento systém, nikoli jednotlivé svozové firmy, s nimiž si však obce mohou smluvně dojednat nakládání s komunálním odpadem. Svozové společnosti jsou ve vztahu k obcím výhradně v postavení dodavatele objednané služby. Žalobkyní navržený postup zajistit si sběrnou sítí přímo smluvní spoluprací se svozovými společnostmi je tak v rozporu s § 17 zákona o odpadech. Stejně tak sběrné sítě v obcích nelze považovat za místa bezplatného zpětného odběru od spotřebitele v případě obalů, za které by nesla odpovědnost pouze žalobkyně jako AOS na základě udělené autorizace dle žádosti, jelikož osoba zúčastněná na řízení je povinna hradit náklady spojené s obaly, vůči nimž má povinnost zpětného odběru. Z uvedeného plyne, že nelze zajistit sběrnou sítí míst zpětného odběru AOS smluvním vztahem mezi svozovou společností a žalobkyní. Co se týče vlastnictví sběrných nádob, soud podotýká, že pro posouzení dostatečnosti zajištění zpětného odběru obalů nebo odpadů z těchto obalů není toto kritérium relevantní; ve zbytku pak odkazuje na vypořádání rozkladových námitek v napadeném rozhodnutí, neboť se s argumentací žalovaného plně ztotožňuje.
52. Závěrem je třeba říci, že žalobkyně v řízení o žádosti neprokázala, že má zajištěnou sběrnou sítí v souladu s § 10 odst. 1 a § 2 písm. i) zákona o obalech. Pouhá existence sběrné sítě není důkazem, že tuto sběrnou sítí zajišťuje/bude zajišťovat žalobkyně. Odkaz žalobkyně na ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) a § 17 odst. 6 písm. a) téhož zákona soud neshledal v této věci relevantním, neboť požadavek na předložení smluv o smlouvách budoucích či smluv s odloženou účinností zatěžuje již založenou, ale dosud nevzniklou společnost srovnatelně jako společnost již existující, která může sjednat smluvní vztah s okamžitými účinky. Soud souhlasí s argumentací žalobkyně pouze do té míry, že pro již založenou, ale dosud nevzniklou společnost bude prokázání naplnění podmínek podle § 17 zákona o obalech podstatně obtížnější, nikoliv však nemožné. Tato skutečnost však nemůže eliminovat povinnost žalobkyně prokázat mj. to, že má zajištěnou sběrnou sítí. Je třeba dodat, že pokud nastal byt jen jeden z důvodů uvedených v § 17 odst. 4 zákona o obalech, žalovaný žádost o udělení autorizace vždy zamítne. Při posuzování okolností, zda projekt poskytuje dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě, zda je projekt dostatečně finančně zajištěn a neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o obalech, disponuje správní orgán diskreční pravomocí, v jejíchž mezích je oprávněn učinit závěr o (ne)naplnění zákonných předpokladů pro vydání rozhodnutí o

autorizaci ve smyslu § 17 zákona o obalech. V tomto ohledu nelze přisvědčit ani argumentaci žalobkyně ohledně údajně odlišného průběhu řízení o udělení autorizace v případě osoby zúčastněné na řízení. Námitku porušení zásady legitimního očekávání, které žalobkyně spatřovala v nerovném přístupu správních orgánů při projednávání její žádosti v porovnání s vyřízení žádosti osoby zúčastněné na řízení, uplatnila žalobkyně až v řízení o žalobě. Žalovaný se tak nemohl s tímto tvrzením vypořádat v napadeném rozhodnutí. Z jeho vyjádření k žalobě však plyne, že uvedené tvrzení žalobkyně se nezakládá na pravdě s ohledem na to, že v roce 2001, kdy byla posuzována žádost osoby zúčastněné na řízení, nebyla síť zpětného odběru pro obaly v obcích zdaleka tak rozvinutá, přičemž osoba zúčastněná na řízení na rozdíl od žalobkyně ke své žádosti předložila téměř 2800 smluv uzavřených s obcemi. Soud nicméně považuje za důležité zdůraznit, že i pokud by snad správní orgány v této otázce postupovaly zaujatě vůči žalobkyni a požadovaly po ní splnění více povinností, než tomu bylo u jiného žadatele, nebyla by tato námitka důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žádost žalobkyně totiž neobstála i proto, že projekt nebyl průkazně po finanční stránce zajištěn (viz níže).

53. Ani třetí žalobní námitce směřující proti závěru o nedostatečném finančním zajištění projektu po dobu prvního roku platnosti rozhodnutí o udělení autorizace, jakož i toho, že žádost žalobkyně neposkytuje dostatečné záruky, že zamýšlený projekt neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a jeho využití realizované jinými osobami, mj. osobou zúčastněnou na řízení, soud nepřisvědčil.
54. Soud k tomuto okruhu žalobních námitek předně odkazuje na § 17 odst. 4 zákona o obalech, z něhož plyne povinnost žalobkyně prokázat, že její projekt je dostatečně finančně zajištěn. Řečeno jinak, je na žalobkyni, aby měla zajištěn dostatek disponibilních (nikoliv potenciálních) finančních prostředků od prvního dne fungování systému sdruženého plnění. Pokud uvedené neprokáže, může žalovaný autorizaci nevydat, pokud má důvodné pochybnosti o řádném hospodaření žadatele či finančním zajištění projektu, nebo z důvodů, které by hypoteticky vedly k rozhodnutí o zrušení autorizace (§ 26 odst. 1 i 2 citovaného zákona).
55. Žalobkyně pouze proklamačně uvedla, že předpokládaný objem prostředků, který očekává získat ze smluv s povinnými osobami, činí 164 661 000 Kč, avšak k uvedenému nepřipojila informaci, za jak dlouhou dobu tyto prostředky hodlá vybrat. Dále deklarovala, že očekává získat ze smluv s akcionáři během prvního roku své činnosti částku ve výši 14 134 972, 64 Kč, kdy však podrobný rozpis výpočtu nezohledňuje průmyslové, skupinové nebo přepravní obaly, ačkoliv žalobkyně s nimi ve svém projektu operuje.
56. Žalobkyně se rovněž mýlí, pokud předpokládá, že deklarované pojistky pro zajištění financování projektu prostřednictvím závazku příplatkové povinnosti akcionářů lze považovat za nástroj, který by zaručoval zajištění dostatečné a průběžné likvidity žalobkyně. Zmíněný závazek je podmíněn vůlí všech akcionářů příplatkovou povinností stanovit, resp. této se podrobit, což samo o sobě vnáší do zpracovaného projektu v oblasti finančního zajištění značnou nejistotu. Rovněž příslib J&T BANKY nelze akceptovat jako postačující, neboť z jeho obsahu je patrné, že poskytnutí úvěru se váže na několik podmínek. Jednou z nich je schválení poskytnutí úvěru příslušnou interní schvalovací autoritou banky, kdy samotné poskytnutí úvěru nemusí být ze strany příslušných schvalovacích orgánů schváleno a úvěr pak nebude poskytnut. J&T BANKA si též vymínila právo příslib bezpodmínečně odvolat, a to kdykoliv a bez výpovědní lhůty, aniž by se vystavila riziku sankce nebo ztráty. Z uvedeného plyne, že znění příslibu J&T

BANKY pro danou situaci nepředstavuje zajištění dostatku disponibilních finančních prostředků s přihlédnutím k tomu, že zůstatek na běžném účtu žalobkyně byl ke dni 3. 5. 2018 ve výši pouhých 557 529, 37 Kč.

57. Z podkladů, které žalobkyně ke své žádosti předložila, tedy nelze mít za to, že projekt sdruženého plnění je dostatečně finančně zajištěn tak, jak ukládá ustanovení § 17 odst. 4 zákona o obalech. Zbývá dodat, že žalobkyně v podstatě jen zopakovala své rozkladové námitky, aniž by konkrétně polemizovala s argumentací, kterou žalovaný tyto rozkladové námitky vypořádal. Jak již soud konstatoval výše, odůvodnění napadeného rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, přičemž žalovaný se náležitě vypořádal s každou v rozkladu uplatněnou námitkou. Jeho úvahy a hodnocení zjištěného skutkového stavu vyústily v logický a nikterak svévolný závěr, že žalobkyně neprokázala dostatečné finanční krytí zamýšleného projektu. Nutno v této souvislosti zdůraznit, že úlohou správního soudu není provedení generálního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, neboli správní soud si za žalobce nemůže domýšlet důvody, které by *in eventum* mohly vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
58. Ve čtvrtém okruhu žalobních námitek se žalobkyně omezila v zásadě již jen na obecné konstatování, že správní orgány učinily chybné závěry stran posouzení důvodů neudělení autorizace. Neuvedla však žádné věcné či právní argumenty, kterými by zpochybnila ten či onen konkrétní závěr, na kterém je odůvodnění napadeného rozhodnutí postaveno. I ohledně tohoto okruhu žalobních námitek je soud nucen konstatovat, že plytkost a faktická bezobsažnost žalobní argumentace vylučuje, aby byla žaloba v této části podrobena konkrétnímu přezkumu soudem (viz dále).
59. Pokud jde o námitku, že z projektu nevyplývá neodůvodněné znevýhodnění určitých typů obalů, žalobkyně zjevně přehlédla, že správní orgány poukázaly na způsob nastavení smlouvy o sdruženém plnění specifikovaný v článku 7.3, který zakotvil právo žalobkyně snížit kdykoli výši odměny, kdy toto snížení může být aplikováno individuálně, obecně, pro všechny druhy obalů nebo pro určité druhy obalů. Žalobkyně tuto argumentaci správních orgánů ničím nezpochybnila, a svou námitku tak ponechala ve zcela obecné rovině, aniž by vysvětlila, z jakých konkrétních důvodů považuje namítaný závěr za mylný. Toliko pro dokreslení soud považuje za vhodné dodat, že úprava cen musí být vždy komplexní a shodná pro všechny osoby uvádějící obaly na trh nebo do oběhu a není možné, aby AOS mohla poskytnout slevy individuálně, resp. aby žalobkyně měla právo snížit kdykoliv výši odměny. Pokud by žalobkyně takto postupovala, dopouštěla by se diskriminačního jednání vůči osobám, které by slevu nedostaly. Rovněž by tímto jednáním mohlo docházet k cílenému zvýhodňování akcionářů žalobkyně na úkor jiných osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu.
60. Žalobkyně dále brojila proti závěru, že žádost neposkytuje dostatečné záruky, že zamýšlený projekt neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle ustanovení § 13 odst. 1 zákona o obalech. Ani v této části předmětného námitkového okruhu však nekonkretizovala důvody, kterými měly být výhrady správních orgánů rozptýleny. Nad rámec nutného vypořádání této námitek lze podotknout, že žalobkyně hodlala zajišťovat zpětný odběr odpadů z obalů v některých případech pouze prostřednictvím svozové společnosti a nikoliv za smluvní spolupráce s obcí. Hrozilo tak, že obec, ze které by žalobkyní zasmluvněná svozová společnost odvezla odpad z obalů, by toto následně vykážala jak žalobkyni, tak osobě zúčastněné na

řízení. Riziko vzniku duplicit v evidenci žalobkyně ani po výzvě ze strany žalovaného neeliminovala.

61. Žalobkyně rovněž nikterak nekonkretizovala námitku, že závěr správních orgánů o nezajištění ověření evidence v souladu s ustanovením § 23 odst. 1 písm. b) zákona o obalech je nesprávný. Soud proto jen konstatuje, že žalobkyně ani po výzvě k odstranění vad ze dne 13. 3. 2018, byť předložila smlouvu o smlouvě budoucí o zajištění auditorské činnosti se společností Deloitte Audit s.r.o., neprokázala spolupráci s auditorem ve smyslu zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů s ohledem na podmínku uzavření hlavní smlouvy v předložené smlouvě o smlouvě budoucí. Uvedené rovněž podporuje rozporuplnost smlouvy o smlouvě budoucí s projektem žalobkyně.
62. Co se týče námitky brojící proti závěru o nedostatečném popisu technických, organizačních a finančních opatření, která mají zajistit sdružené plnění podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. e) bod 1 zákona o obalech v souvislosti s poskytováním sdruženého plnění vůči opakovaně použitelným obalům ve smyslu § 7 téhož zákona, soud se i zde ztotožňuje s názorem žalovaného. Žalobkyně nejasnosti vytýkané ve výzvě k odstranění vad podání ze dne 13. 3. 2018 neodstranila, resp. nedostatečně popsala technická, organizační a finanční opatření. Nicméně ani tuto námitku žalobkyně neopřela o jakoukoli konkrétní argumentaci, na základě které by soud mohl provést přezkum dotčené části napadeného rozhodnutí.
63. Žalobkyně rovněž nerozvedla, z jakých konkrétních důvodů považuje za nesprávný závěr žalovaného, že projekt je rozporuplný v souvislosti s nejasnou terminologií a nesprávným rozlišováním obalů určeným spotřebiteli od průmyslových obalů ve smyslu § 2 písm. k) zákona o obalech na základě náležitosti ke skupině „15“ či „20“ podle katalogu odpadů. Soud proto jen připomíná, že žalobkyně na základě výzvy k odstranění vad ze dne 13. 3. 2018 neodstranila pochybnosti vedoucí k tomu, zda se jedná o obaly získané zpětným odběrem od spotřebitelů, nebo o průmyslové obaly ve smyslu § 2 písm. k) zákona o obalech, jelikož schopnost rozlišit obaly získané zpětným odběrem od spotřebitelů od průmyslových obalů ve smyslu § 2 písm. k) je nutná s ohledem na potřebu zajistit v minimálním rozsahu využití prodejních obalů určených spotřebiteli, jak vyplývá z ustanovení § 12 téhož zákona. Soud v uvedeném směru neshledal jakékoliv pochybení mající za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí či rozhodnutí prvostupňového.
64. K namítané diskriminaci soud uvádí, že tuto nelze zaměňovat s postupem, kdy žalovaný autorizaci neudělí, protože žadatel z důvodu nedostatků v podané žádosti (projektu) nesplní zákonem stanovené požadavky. Skutečnost, že v současné době disponuje udělenou autorizací jen jedna osoba, vypovídá o tom, že požadavky kladené ze strany zákonodárce na žadatele jsou velmi vysoké. Ani touto optikou však nelze slevit z požadavků kladených ze strany zákonodárce. Jinými slovy, k rozšíření počtu AOS nemůže dojít přehlížením zásadních nedostatků v žádosti a projektu žalobkyně vytčených shora.

VIII. Závěr a náklady řízení

65. Lze shrnout, že žalobkyně svou žádostí a projektem nepřesvědčila, že je s to splnit dvě ze stěžejních zákonných podmínek pro udělení autorizace, a sice to, že její projekt je dostatečně finančně zajištěn a že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami (srov. § 17 odst. 4 zákona o obalech).
66. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

67. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.
68. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto ve třetím výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 5. ledna 2023

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu