



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **EKOVEDIC, a.s.**, IČO 05705509, se sídlem Opletalova 55, Praha 1, zast. Mgr. Petrem Muchou, advokátem, se sídlem Štěpánská 7, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **EKO-KOM, a.s.**, IČO 25134701, se sídlem Na Pankráci 17, Praha 4, zast. Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem, se sídlem Opletalova 55, Praha, o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 7. 5. 2020, č. j. MZP/2019/430/537, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2023, č. j. 15 A 69/2020-150,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení a shrnutí základních východisek

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 7. 5. 2020, č. j. MZP/2019/430/537, kterým byl zamítnut její rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 8. 2019, č. j. MZP/2019/720/3455. Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o žádosti žalobkyně ze dne 7. 6. 2017 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obalech“), tak, že se autorizace žalobkyni neuděluje.

[2] Úvodem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné osvětlit význam a princip fungování systému zpětného odběru obalů a odpadů z obalů a tzv. smluv o sdruženém plnění. Povinnost zpětného odběru obalů nebo odpadů z obalů je stanovena zákonem o obalech (§ 10) a zavazuje osoby, které uvádějí do oběhu nebo na trh obaly (dále také „povinná osoba“), odebírat tyto obaly a odpady z obalů za účelem recyklace od spotřebitelů, kteří si je zakoupí. K tomu je potřeba zajistit existenci sběrných míst, kam mohou spotřebitelé obaly odkládat. Jelikož jsou obaly zpravidla součástí komunálního odpadu, jsou to právě obce, které mají (mimo jiné) povinnost tato sběrná místa zajistit [§ 17 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“)]. K tomu obce nezřídka využívají smlouvy se specializovanými společnostmi, které obci nádoby na komunální odpad pronajímají a zajišťují svoz komunálního odpadu. Povinnost zpětného odběru obalů nebo odpadů z obalů může povinná osoba plnit sama pomocí vlastních prostředků a technologií, nebo ji může smluvně přenést na osobu jinou [§ 13 odst. 1 písm. a) a b) zákona o obalech]. Třetí možností je uzavřít smlouvu s tzv. autorizovanou obalovou společností (dále jen „AOS“). Ta funguje jako prostředník mezi povinnou osobu, která obaly uvedla do oběhu nebo na trh, a obcemi, jež vytváří a provozují systém shromažďování komunálního odpadu, do něhož spotřebitelé odkládají obaly a odpady z obalů. S prvním jmenovaným uzavírá tzv. smlouvu o sdruženém plnění. Na základě této smlouvy vede evidenci o obalech, které daná povinná osoba vyprodukovala, a na základě objemu produkce jí stanoví poplatky v odpovídající výši. Část takto vybraných finančních prostředků pak na základě tzv. smlouvy o zajištění zpětného odběru a recyklaci odpadu z obalů odvádí obcím, kterým tímto způsobem přispívá na provozování sběrné sítě a plnění dalších povinností vyplývajících ze zákona o odpadech. AOS tak nahrazují činnost, kterou by jinak musela provádět přímo povinná osoba a která by pro ni z logistických, odborných, administrativních i finančních důvodů představovala značné obtíže.

[3] Zákon o obalech výslovně počítá s tím, že někteří původci obalů (povinné osoby) mohou být zároveň i akcionáři AOS, a podílet se tak na jejím provozování a financování (zisk AOS nesmí být rozdělen mezi její akcionáře). Nejinak je tomu i v případě žalobkyně. Z jejího projektu vyplývá, že se na její struktuře podílí celkem osm akcionářů podnikajících v odvětvích, ve kterých dochází k uvádění obalů do oběhu či na trh. Jedná se o tři mlékárny, dovozce vín, cateringovou společnost, společnost podnikající ve stavebnictví, distributora konzervovaných potravin a výrobce potravin na bázi oleje a kosmetiky.

[4] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „OZNŘ“) je jediným subjektem na území České republiky, který předmětnou autorizaci obdržel. S obsahem žádosti žalobkyně nesouhlasí a v řízení vůči ní vystupuje ve fakticky kontradiktorním postavení. V minulosti se o získání autorizace marně pokoušelo několik společností, přičemž jedna z nich se proti zamítavému rozhodnutí žalovaného bránila žalobou (ta byla zamítnuta rozsudkem městského soudu ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186). K získání autorizace je třeba splnit velmi přísně nastavené podmínky (zejm. § 17 zákona o obalech). Jejich zákonné znění se od doby, kdy autorizaci získala OZNŘ (rok 2002), značně změnilo. Zvýšil se například minimální objem

pokračování

obalů, za jehož recyklaci má být AOS v rámci svého systému odpovědná, dále byla do zákona vnesena jistá ochrana stávající AOS, jejíž činnost nesmí být udělením autorizace nové AOS narušena, nebo požadavek, podle něž může povinná osoba uzavřít smlouvu o sdruženém plnění (až na výjimky) pouze s jednou AOS. Text zákona o obalech navíc naznačoval další změny i v době po podání žádosti žalobkyně (zejména novelizace § 17 odst. 4 nebo § 10 odst. 2 provedená zákonem č. 545/2020 Sb. – tato novela se však na projednávanou věc nepoužije, neboť vstoupila v účinnost až dne 1. 1. 2021).

[5] Jádrem neshody mezi žalobkyní na straně jedné, a žalovaným a osobou zúčastněnou na řízení na straně druhé, jimž v napadeném rozsudku přisvědčil městský soud, lze shrnout do tří základních okruhů. Prvním z nich je otázka, jakými kvalitami by měla disponovat sběrná síť, jejíž zajištění má ve správním řízení žalobkyně prokázat. Druhým okruhem je otázka finančního zajištění projektu sdruženého plnění. V řízení vyvstal mezi zúčastněnými spor, kdy mají být finanční prostředky prokazatelně zajištěny, v jaké výši a z jakých zdrojů. Třetím sporným okruhem míří k otázkám výkladu zákona o obalech a otázkám procesního rázu. Žalobkyně setrvala namítá, že pravidla pro získání autorizace nejsou v zákoně stanovena zcela konkrétně. Žalovaný po žalobkyni požadoval doložení skutečností, které nejsou v zákoně o obalech výslovně uvedeny mezi podstatnými náležitostmi žádosti a k ní přiloženého projektu. Je tedy věcí žalovaného, aby abstraktnost zákona nahradil svojí aktivitou, zejména pak dostatečně podrobnou a obsahově vypovídající výzvou k doplnění žádosti (§ 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)). Žalovaný odmítá, že by tuto povinnost v navrhovaném rozsahu měl, s čímž se ztotožnil i městský soud.

[6] Důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně o autorizaci tedy předně byla skutečnost, že nedoložila splnění všech zákonných podmínek pro udělení autorizace. Ty musí být splněny kumulativně. Zejména žalobkyně neprokázala, že je schopna zajistit zpětný odběr obalů nebo odpadů z obalů ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o obalech, tedy nedoložila zajištění dostatečně četné a dostupné sítě sběrných míst, a tudíž že by byla schopna plnit základní účel AOS. Žalobkyně ve své žádosti totiž toliko uvedla, že se spoléhá na tvrzenou povinnost provozovatelů stávajících sběrných sítí poskytnout k nim přístup všem zájemcům o jejich užívání. Nedoložila však smlouvy s obcemi a městy, které sběrnou síť provozují (celkem cca 6250 sběrných systémů), ani s osobou zúčastněnou na řízení. S tou měla v úmyslu navázat spolupráci spočívající ve sdílení současné sběrné sítě.

[7] Dalším podstatným důvodem neudělení autorizace bylo nedostatečné doložení finančního zajištění projektu. Dílčími důvody dále byly rozporuplnost projektu v souvislosti s nejasnou terminologií, nezajištění auditů podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o obalech a nedoložení záruk, že zamýšlený projekt neohrozí plnění povinností zpětného odběru jinými AOS (tedy OZNR).

[8] Na uvedené vady žádosti byla žalobkyně dne 13. 3. 2018 žalovaným upozorněna a vyzvána k doplnění žádosti. Žalobkyně sice dne 15. 6. 2018 žádost doplnila, toto doplnění však neobsahovalo všechny náležitosti požadované žalovaným v předmětné výzvě. Z doplnění žádosti navíc vyplývalo, že požadavkům žalovaného nehodlá vyhovět ani v budoucnu. Výhrady proti obsahu žádosti žalovaný zopakoval při ústním jednání konaném

dne 8. 10. 2018. Jelikož k dalšímu doplnění podkladů žádosti nedošlo, vydal žalovaný zamítavé rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila rozkladem, který ministr životního prostředí rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Obsah žaloby

[9] Žalobkyně napadla rozhodnutí ministra životního prostředí o rozkladu žalobou. V ní argumentovala překvapivostí prvostupňového rozhodnutí žalovaného, diskriminačním přístupem k její osobě, záměrným vytvářením monopolního postavení osoby zúčastněné na řízení, překročením, resp. zneužitím správního uvážení a tvrzením, že rozhodnutí žalovaného je postaveno na extenzivním výkladu zákona o obalech. Uvedla, že mezi podáním žádosti a výzvou k jejímu doplnění uplynulo 14 a půl měsíce, tedy nepřiměřeně dlouhá doba. Žádost byla poté řádně doplněna, na následném ústním jednání nebyla žalobkyni sdělena žádná konkrétní výhrada k žádosti, a to ani na její výslovný dotaz. Očekávala tedy, že žádosti bude vyhověno. Dále namítala, že požadavek na doložení předmětných smluvních vztahů nemá oporu v zákoně o obalech a je v rozporu s účelem čl. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES, o obalech (dále jen „směrnice o obalech“). Spolupráce s obcemi je nadto pouze jednou z možných variant zajištění sdruženého plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů. Ačkoli zákon žalobkyni neukládá doložit výše uvedené smlouvy (svědčící o zajištění dostupné a dostatečně husté sběrné sítě) ke dni právní moci rozhodnutí o autorizaci, doložila smlouvy se čtyřmi obcemi a třemi svozovými společnostmi. Další smlouvy by následovaly po vydání rozhodnutí o autorizaci. Poukázala přitom na svoji ztíženou kontraktační pozici, která by se zlepšila vydáním rozhodnutí o udělení autorizace. Dále uvedla, že považuje jí předložené podklady svědčící o financování projektu za zcela dostatečné a průkazné. Rovněž se neztotožnila s dalšími dílčími výtkami žalovaného vůči žádosti a projektu, které dle jejího názoru neměly oporu ve spise, jsou důsledkem překročení správního uvážení a excesivního posouzení žádosti.

Posouzení žaloby městským soudem

[10] Městský soud se s obsahem žaloby neztotožnil, a z toho důvodu ji jako nedůvodnou zamítl. Vícekrát v odůvodnění rozsudku připomenul, že žalobní námitky se v podstatě shodují s námitkami rozkladovými, aniž by žalobkyně blíže polemizovala se závěry obsaženými v rozhodnutí o rozkladu. Rozhodnutí žalovaného označil za přezkoumatelné a naznal, že není úlohou soudu za žalobkyni domýšlet žalobní body, ani provádět generální přezkum správních rozhodnutí.

[11] K věci samé soud uvedl, že žalobkyně ve správním řízení nedoložila, že je oprávněna využívat k poskytování sdruženého plnění sběrnou síť představovanou souhrnem cca 6250 obecních systémů sběru a třídění odpadů. Na uvedený nedostatek byla správním orgánem upozorněna jak ve výzvě ze dne 18. 3. 2018, tak při ústním jednání. Opakovaně přitom dala najevo neochotu požadavkům žalovaného na doplnění žádosti vyhovět. Doložení pouhých čtyř smluv z celkového počtu obcí pak nemůže postačovat. Je přitom v zájmu žalobkyně, aby byla její žádost obsahově kompletní, neboť právě taková žádost má spíše naději na úspěšné vyřízení. Není povinností správního orgánu, aby nahrazoval procesní aktivitu

pokračování

žalobkyně vlastním vyhledáváním podkladů rozhodnutí, ani žadatele nekonečně vyzýval k doplňování žádosti (k tomu odkázal na rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 511/2019-38, a ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 Azs 66/2018-58). Rozhodnutí žalovaného tedy soud neshledal překvapivým. Nepřiměřená délka správního řízení dle názoru soudu nezakládá vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[12] Soud podotkl, že předmětem správního řízení o žádosti podle § 17 zákona o obalech je posouzení konkrétního obsahu a 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. Pokud si žalobkyně zvolila realizovat zpětný odběr prostřednictvím stávající sběrné sítě vytvořené obcemi, je požadavek na doložení smluv s obcemi (které mohou mít formu smluv o smlouvě budoucí nebo smluv s odloženou účinností) požadavkem zcela legitimním. Účel AOS pak nemůže být naplněn prostřednictvím sítě čítající 4 obecní systémy sběru odpadů. Dle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o obalech je totiž AOS povinna uzavřít smlouvu o sdruženém plnění s každou osobou, která má o uzavření smlouvy zájem a nemá vůči AOS nesplněné splatné závazky. Jestliže by měla žalobkyně v okamžiku získání autorizace zajištěnu sběrnou síť pouze ve 4 obcích, znamenalo by to, že pro odpady z obalů uvedených na trh nebo do oběhu osobami, se kterými by měla uzavřenou smlouvu o sdruženém plnění, by kromě těchto obcí neexistovala žádná žalobkyní zajištěná místa zpětného odběru. Za nerealistickou soud označil potenciální spolupráci žalobkyně s odpadovými společnostmi, žalobkyní navržený postup zajistit si spolupráci se svozovými společnostmi pak shledal za rozporný s § 17 zákona o odpadech. Soud souhlasil s argumentací žalobkyně v tom smyslu, 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 splnění zákonných podmínek pro získání autorizace. Ve věci posouzení žádosti navíc žalovaný disponuje diskrečním oprávněním.

[13] Soud se rovněž ztotožnil s názorem žalovaného, že žádost žalobkyně neobsahovala dostatečný popis financování projektu. Systém financování musí být žadatelem předem nastaven tak, aby systém sdruženého plnění mohl od prvního dne své existence efektivně fungovat (§ 17 odst. 4 zákona o obalech). Financování projektu ve formě, v jaké ho předestřela žalobkyně, je postaveno na nejistých předpokladech, jako je předpokládaný objem prostředků, který očekává získat ze smluv s povinnými osobami (zejm. akcionáři žalobkyně, dále osoby, které by s žalobkyní uzavřely smlouvu o sdruženém plnění), závazek příplatkové povinnosti akcionářů žalobkyně, nebo příslib banky k poskytnutí úvěru, který je vázán na další nejisté podmínky. Zůstatek na účtu žalobkyně byl přitom ke dni 3. 5. 2018 pouhých 557.527,37 Kč. Ostatní žalobní námitky označil soud za nedostatečně konkrétní a věcně nedůvodné. Závěrem uvedl, že ze skutečnosti, že autorizaci obdržela doposud pouze jedna akciová společnost, je patrné, že zákonné podmínky pro její získání jsou velmi přísné. To však neznamená, že by z těchto zákonodárcem stanovených požadavků bylo možné slevit.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[14] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Kasační námitky týkající se procesní aktivity stěžovatelky

[15] Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením soudu, že výzva k odstranění vad podání ze dne 13. 3. 2018 byla v rámci řízení dostačující a žalovaný nebyl povinen reagovat na obsah doplnění žádosti ani na stanoviska stěžovatelky prezentovaná při ústním jednání. Zákon je totiž, co se týče podmínek udělení autorizace, velmi nekonkrétní, a je tedy na žalovaném, aby řádně specifikoval, jaké podmínky po stěžovatelce v řízení vyžaduje splnit, aby byla její žádost úspěšná. Komunikace žadatele a správního orgánu je v těchto řízeních stěžejní, neboť z výše uvedených důvodů disponuje správní orgán velkou mírou možnosti správního uvážení. Znovu odkazuje na čl. 7 směrnice o obalech, který vyžaduje, aby byl systém zpětného odběru, sběru a využití obalů otevřen účasti hospodářských subjektů za současného vyloučení protekce a diskriminace. Požadavky žalovaného obsažené ve výzvě k odstranění vad žádosti byly stanoveny nad rámec znění zákona o obalech, tedy na základě správního uvážení, jehož výsledek stěžovatelka nemohla vzhledem ke specifikům případu předvídat a účinně na požadavky reagovat. Nadto byly tyto požadavky abstraktní a nedostatečně srozumitelné. Stěžovatelka kromě toho podotýká, že její žádost byla i přes výtky žalovaného bezvadná ve smyslu znění zákona. Žalovaný však tyto požadavky rozšířil podle svojí „vize“, pročez měl povinnost stěžovatelce podrobně vylicít, jak má žádost doplnit. Rozporuje, že by dřívější rozsudek NSS č. j. 1 Azs 511/2019-38 věcně dopadal na její případ, neboť v citované věci správní orgán požadoval konkrétně definované listiny. Obdobně kritizuje užití analogie s rozsudkem NSS č. j. 9 Azs 66/2018-58. Uvedl-li soud, že je to právě stěžovatelka, kdo má zájem na pozitivním výsledku řízení, a tudíž je na ní, aby byla v řízení aktivní, pomíjí fakt, že v řízení byl pasivní zejména žalovaný, který se během řízení dopouštěl nečinnosti. Žalovaný se stěžovatelkou totiž kromě výzvy k doplnění žádosti a ústního jednání nekomunikoval, na rozdíl od stěžovatelky, která se „prakticky každý týden“ dotazovala na průběh řízení. Stěžovatelka nepožadovala, aby byla vyzývána k odstranění vad „do nekonečna“, pouze chtěla získat zpětnou vazbu na upravený projekt, kterou nedostala.

Kasační námitky týkající se sběrné sítě

[16] Stěžovatelka dále považuje požadavek na předložení smluv s obcemi za účelem vytvoření sítě sběrných míst za rozporný se zákonem a s čl. 7 směrnice o obalech. Tento požadavek vede k ukotvení monopolního postavení osoby zúčastněné na řízení. Zákon totiž žadateli neukládá předložení již uzavřených smluv, ale projektu zajišťujícího budoucí fungování AOS. Síť sběrných míst musí být dle názoru stěžovatelky zajištěna nikoli k právní moci rozhodnutí o autorizaci, ale nejpozději v okamžiku, kdy stěžovatelka uzavře první smlouvu o sdruženém plnění s první povinnou osobou. Opačný výklad nevyplývá z textu zákona. Není navíc pravdou, že by stěžovatelka měla zajištěnou sběrnou síť pouze na území 4 obcí, neboť disponuje smlouvami se svozovými společnostmi, které zabezpečují zpětný odběr od tisíců obcí, konkrétně pak od 48 % spotřebitelů. Ve lhůtě podle § 26 odst. 1 písm. a)

pokračování

zákona o obalech by tak dle projektu a v návaznosti na doložené smlouvy o smlouvě budoucí s obcemi a se svozovými společnostmi měla stěžovatelka zajištění dostatečnou četnost a dostupnost sběrných míst, což zcela odpovídá zákonu o obalech. Není pravdou, že by bylo zajištění sběrné sítě prostřednictvím spolupráce se svozovými společnostmi nerealistické a rozporné se zákonem o odpadech. Takový způsob zajištění sběrné sítě je podle zákona o obalech možný, což uznává i městský soud, jenž uvedl, že zajišťování sdruženého plnění ve spolupráci s obcemi je jen jednou z možností. Dle názoru stěžovatelky je třeba rozlišovat mezi povinností umožnit oddělené soustřeďování složek komunálního odpadu, jejíž nositelkou je obec, a vlastnictvím nádob na toto soustřeďování. Vlastníky těchto nádob bývají často subjekty od obce odlišné, nezřídka pak právě svozové společnosti. Stěžovatelka ve svém projektu uvedla, že prostřednictvím spolupráce s nimi v kombinaci se spoluprací s obcemi bude dbát na existenci dostatečného počtu sběrných míst k realizaci povinnosti provádět zpětný odběr.

Kasační námitky týkající se finančního zajištění projektu

[17] Ve zbytku kasačních námitek stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s posouzením finančního zajištění jejího projektu. Uvedla, že zákon (ve znění do 31. 12. 2020) vyžaduje, aby měl žadatel prostředky k jeho zajištění pouze pro dobu prvního roku platnosti autorizace. Zajištěním pak není míněno fyzické držení těchto prostředků, ale zajištění jejich obdržení pro fungování systému v prvním roce jeho existence a v letech následujících. Dále stěžovatelka podrobně rozebírá důvody, proč je jí navržený systém financování projektu dostatečný, a nikoli nejistý, jak uvedl ve svém rozsudku městský soud. Argumentuje zejména váhou příslibu J&T BANKA, a.s. a závazku akcionářů stěžovatelky k příplatkové povinnosti. Banka by totiž příslib neudělila, měla-li by o projektu stěžovatelky pochybnosti, akcionáři jsou zase ke stěžovateli z povahy věci loajální a jako osoby povinné ke zpětnému odběru mají na efektivním fungování systému vlastní zájem. Nesouhlasí také s tím, že soud vyhodnotil nezahrnutí průmyslových, skupinových a přepravních obalů do rozpisu částky, kterou by měla obdržet od svých akcionářů v prvním roce fungování systému, jako vadu jejího postupu. Zahrnutím těchto druhů obalů do rozpisu by se navíc vybraná částka zvýšila, takže by byl projekt naopak finančně zajištěn ještě lépe, než soud předpokládal.

Vyjádření žalovaného

[18] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti vyjádřil nesouhlasně. Zdůraznil, že autorizace nebyla stěžovateli udělena z důvodu nesplnění několika zákonných podmínek, přičemž platí, že k neudělení postačí i nesplnění jediné z nich. Tuto skutečnost dostatečně reflektoval ve svém rozhodnutí. Je přesvědčen, že nepřekročil meze správního uvážení a rozhodoval na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Z rozsáhlého odůvodnění jeho rozhodnutí je patrné, jaké úvahy ho vedly k závěrům v rozhodnutí obsaženým. V podrobnostech odkázal na znění prvostupňového rozhodnutí, rozhodnutí o rozkladu, vyjádření k žalobě a rozsudek městského soudu, s jehož odůvodněním se ztotožňuje. Závěrem vyjádření žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[19] Nesouhlasně se k obsahu kasační stížnosti vyjádřila též OZNŘ. Podrobně popsala důvody, proč by měla být kasační stížnost zamítnuta. Nesouhlasí s argumentem, že žalovaný dostatečně nespecifikoval, jak má stěžovatelka žádost doplnit. Jeho výzva ze dne 13. 3. 2018 byla konkrétní a podrobná, a proto nebylo nutné, aby své požadavky opakoval. Stěžovatelka nespecifikuje, jaké části výzvy sama nepovažovala za dostatečně konkrétní. OZNŘ odkázala na rozsudek městského soudu ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186, kde se k problematice preciznosti žádosti městský soud vyjádřil obdobně jako v projednávané věci. Namítla, že stěžovatelka během správního řízení nepostupovala v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, kterou je řízení o žádosti ovládáno, přes výzvu žalovaného odmítla žádost doplnit požadovaným způsobem a omezila se na polemiku nad oprávněností požadavků vznesených žalovaným. Vzhledem k okolnostem by nemělo význam, aby žalovaný stěžovatelku opětovně vyzýval k doplnění žádosti. OZNŘ rovněž nesouhlasí se závěrem, že by bylo řízení o žádosti o autorizaci specifickým řízením postaveným ryze na uvážení žalovaného. Správní uvážení je standardní součástí správního řízení jakéhokoli typu. Soudem citovanou ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu považuje za použitelnou i na projednávaný případ. Vyplývá z ní, že je na žadateli, aby se v řízení prezentoval aktivním přístupem, čemuž stěžovatelka nedostála. Za aktivní přístup nelze považovat každou aktivitu žadatele, ale takovou, která vykazuje určité kvalitativní parametry a jejímž výsledkem je vyhovění žádosti. Nepostačí tedy, když žadatel správní orgán často „zásobuje“ dotazy na stav řízení. Jelikož ani na výzvu stěžovatelka vady žádosti neodstranila (přetrvávání vad je zmíněno i v protokolu o ústním jednání), nemůže považovat za překvapivý pro ni negativní výsledek řízení. Kromě toho byla před vydáním rozhodnutí vyrozuměna, že má možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Z dílce § 36 odst. 3 správního řádu přitom vyplývá, že povinnost dát žadateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí není zákonem vyžadována v případech, kdy je žádosti v plném rozsahu vyhověno.

[20] Dále OZNŘ ve svém vyjádření uvedla, že nesouhlasí s argumenty stěžovatelky týkajícími se dostatečnosti navržené sběrné sítě. Podle zákona o obalech musí žadatel doložit, že systém sdruženého plnění bude provozován řádně a dostatečně dlouhodobě, a proto musí být systém sběrných míst v žádosti popsán tak, aby o jeho funkčnosti nebyly pochyby. Z toho důvodu musí žadatel doložit, že disponuje podklady osvědčujícími existenci vztahů mezi všemi subjekty zapojenými do systému. Tomu stěžovatelka ve správním řízení nedostála. Bez zajištění dostatečné sběrné sítě však povinnost zpětného odběru plnit nelze.

[21] Zajištění dostatečné sběrné sítě pak musí být prokazatelné ke dni právní moci rozhodnutí o autorizaci. Tato skutečnost plyne i z novely zákona o obalech (zákon č. 545/2020 Sb.), která nebyla účinnosti dne 1. 1. 2021. Tato novela vnesla do zákona o obalech požadavek, aby měl žadatel ke dni získání autorizace zajištěnou sběrnou síť v minimálním zákonem stanoveném rozsahu. Touto optikou je třeba hledět i na dřívější znění tohoto zákona, které je relevantní pro projednávanou žádost. Pokud by nebylo postaveno najisto, že bude nová AOS vykonávat povinnost zpětného odběru řádně a dlouhodobě, došlo by k narušení činnosti stávající AOS, která by nutně musela nést náklady zpětného odběru v případě obalů, za které nenese odpovědnost. Stěžovatelka ve své žádosti (projektu) ani nijak nespecifikovala, kolik míst zpětného odběru má nebo bude mít

pokračování

zajištěno. Již po právní moci rozhodnutí by ji však stíhala povinnost uzavřít smlouvu s každým povinným subjektem, který o to projeví zájem, a se všemi akcionáři. Sběrná síť tedy musí být ke dni právní moci rozhodnutí nastavena tak, aby bylo možné realizovat zpětný odběr ve vztahu k obalům uváděným na trh či do oběhu akcionáři stěžovatelky. V případě stěžovatelky by pak bylo nutné, aby měla sběrnou síť realizovanou na celém území České republiky, neboť ve stejném územním rozsahu probíhá i distribuce výrobků (včetně obalů) jejich akcionářů.

[22] Dále OZNŘ namítá, že stěžovatelka nesprávně pochopila smysl § 26 odst. 1 zákona o obalech jako lhůtu k zajištění sběrné sítě, ačkoliv toto ustanovení upravuje toliko důvody odebrání autorizace AOS. V této věci poukazuje na ustálenou dlouhodobou praxi žalovaného. Nesouhlasí s argumentem, že by zajištění sběrné sítě vyplývalo ze stěžovatelkou předložených smluv se svozovými společnostmi. Z těchto smluv totiž nevyplývá rozsah budoucího zpětného odběru, ani skutečnost, že by tyto společnosti pro stěžovatelku mohly zajišťovat sběrná místa. Jedná se navíc o smlouvy o smlouvě budoucí, konkrétní podoba vztahu mezi stěžovatelkou a svozovými společnostmi tedy bude teprve otázkou budoucího vyjednávání. Svozové společnosti nadto místa zpětného odběru neprovozují, jenom je obsluhují pro obce. Není rozhodné, zda jsou tyto společnosti vlastníky sběrných nádob, neboť provozovateli sítě zpětného odběru jsou obce jako nositelé zákonné povinnosti garantovat její provoz (§ 17 zákona o odpadech). Obec může smluvně zadat, aby pro ni činnosti související s provozem systému nakládání s komunálním odpadem prováděla svozová společnost, která však vystupuje jménem obce, nikoli jménem svým. Pokud svozová společnost pronajímá obci sběrnou nádobu, nemůže tuto nádobu užívat sama pro jakýsi „dodatečný sběr“ a nemůže tuto službu nabízet dále jiným subjektům.

[23] OZNŘ dále ve svém vyjádření podotkla, že stěžovatelkou předestřená argumentace, podle níž je dostačující, je-li v žádosti specifikováno finanční zajištění projektu v prvním roce jeho fungování, nemůže obstát. Z projektu vyplývá, že je nastaven na období let 2017-2027, je tedy dlouhodobého charakteru, a musí z něj proto vyplývat finanční zajištění na celou dobu jeho fungování. Stěžovatelka si nesprávně vyložila názor soudu tak, že má mít v době podání žádosti finanční prostředky „fyzicky“ v dispozici. Dále OZNŘ nesouhlasí s tím, že by byl nezávazný příslib akcionářů k příplatkové povinnosti dostatečnou jistotou k náležitému financování projektu, jelikož není pravdou, že musí mít všichni akcionáři stěžovatelky totožné zájmy. Podobně nedostatečným OZNŘ shledává i příslib banky J&T BANKA, a.s. k poskytnutí úvěru. Odkazuje na § 17 odst. 3 písm. e) bod 6 zákona o obalech, ze kterého žadateli vyplývá povinnost předložení smlouvy o čerpání úvěru. Stěžovatelka též spolehlivě nedoložila výši prostředků, kterou hodlá na financování projektu vybrat od povinných osob, přičemž tvrzená částka nevyplývá ani ze smluv o smlouvě budoucí, které s povinnými osobami uzavřela. Stěžovatelkou předložený systém financování projektu tedy OZNŘ považuje za nejistý a nedostatečný. Projekt není finančně zajištěný ani v tom smyslu, že by výpadek jednoho zdroje byl nahraditelný zdrojem jiným. Odkazuje na výši prostředků na stěžovatelčině účtu, na základní kapitál stěžovatelky (ve výši 2.000.000 Kč) a na stěžovatelkou plánovaný garanční fond, jehož výše je vzhledem k okolnostem nejistá.

III. Posouzení kasační stížnosti

[24] 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 stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[25] Kasační stížnost není důvodná.

Vady žádosti, procesní aktivita stěžovatelky a monopolní postavení stávající AOS

[26] Jak je již uvedeno výše, zákonné požadavky pro získání autorizace AOS jsou velmi striktní, a splnit je tedy dokáže pouze osoba, která představí zcela precizní projekt sdruženého plnění. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že by byly tyto požadavky zákonem stanoveny abstraktně. Zákon zcela jasně definuje, jak funguje zpětný odběr a jaké jsou povinnosti osob uvádějících na trh nebo do oběhu obaly (§ 10, § 12 a § 13), určuje obsah činnosti AOS (§ 16) a vyjmenovává konkrétní obsahové náležitosti žádosti o autorizaci (§ 17). Stěžejní je pak dle názoru Nejvyššího správního soudu § 17 odst. 4 zákona o obalech, v němž jsou vymezeny důvody, pro něž musí žalovaný žádost zamítnout. K tomu může dojít mimo jiné, 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.*“ Toto ustanovení vytváří určitý rámec blíže konkretizovaný jinými ustanoveními zákona o obalech a funguje jako jakási „pojistka“, která má předcházet strojovému udělování autorizací subjektům, které formálně splní požadavky kladené na obsah žádosti a její přílohy, ale z materiálního hlediska by jejich projekt nemohl ve smyslu zákona o obalech obstát. Citované ustanovení definuje hlediska, jejichž prizmatem musí žalovaný předloženou žádost hodnotit (jedná se o meritorní posuzování žádosti). Obecnost užitých pojmů (viz zejména shora tučně vyznačené pojmy a spojení) dává žalovanému poměrně široký prostor pro jeho úvahu, na druhou stranu mu ovšem neumožňuje zamítnout žádost (projekt), která by žádným z uvedených deficitů netrpěla. Existence zmíněného širokého prostoru pro žalovaného je důležitá i s ohledem na změny trhu, na které zákonodárce nemůže efektivně reagovat, a s ohledem na specifika jednotlivých žádostí o autorizaci. Stěžovatelkou zmiňovaná abstraktnost právních norem upravujících náležitosti žádosti a hlediska jejího posuzování je dána tím, že zákon žadateli nepředepisuje, jak konkrétně má nový systém zpětného odběru obalů a odpadů z obalů fungovat. Ponechává tedy žadatelům značný prostor při koncipování nového systému.

[27] Nejvyšší správní soud přitom považuje za vhodné podotknout, že zákonodárce má plné právo stanovit podmínky pro získání autorizace (včetně obsahových náležitostí žádosti) tak, jak uzná za vhodné, a může je i postupem času měnit, nebo dokonce zpřísnovat, a to ať už z důvodu změny poměrů na trhu nebo přístupu k ochraně životního prostředí, nebo ve snaze zefektivnit stávající systém vyřizování žádostí o autorizaci s ohledem na dřívější zkušenosti, a v neposlední řadě rovněž z důvodu implementace práva Evropské unie,

pokračování

konkrétně pak směrnice o obalech (viz důvodová zpráva k zákonu č. 545/2020 Sb.). Ačkoli může být výsledkem dané právní úpravy ve spojení s omezenými možnostmi jednotlivých žadatelů o autorizaci přetrvávání monopolu jedné (historicky první) AOS, musí mít stěžovatelka na paměti, že v případě zpětného odběru se jedná o státem vytvořený trh, jehož příčinou není přirozený vztah nabídky a poptávky, nýbrž státem prosazovaný veřejný zájem na ochraně životního prostředí (recyklace obalů a odpadů z obalů). Žalovaný je vázán zákonem a při jeho aplikaci se musí držet v mantinelech nastavených zákonodárcem (např. nerozšiřovat důvody zamítnutí žádosti nad rámec stanovený v § 17 odst. 4 zákona o obalech a při výkladu v něm uvedených neurčitých pojmů nevykročit ze smyslu a účelu právní úpravy). Nesmí tedy nad rámec požadavku na zákonnost rozhodování o žádostech o autorizaci utužovat monopolní postavení stávající AOS. Na druhou stranu však není v jeho rozhodovacích možnostech toto monopolní postavení „bořit“, zejména nemůže za tímto účelem udělit autorizaci osobě, která nesplnila stanovené podmínky pro její získání. Proti zneužití dominantního (monopolního) postavení má zakročit úřad dohlížející na hospodářskou soutěž. Otevřít monopolem ovládaný trh, do nějž se nedaří dostat žádnému z uchazečů, pak může zákonodárce změnou právní úpravy (např. zmírněním podmínek pro vznik nové AOS nebo zavedením regulace tranzitních otázek, jak se tomu stalo zákonem č. 545/2020 Sb., popř. fundamentálnější změnou právního prostředí).

[28] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné zdůraznit, že je třeba rozlišovat formální obsahové náležitosti žádosti a předepsaných příloh (§ 17 odst. 3 zákona o obalech), jejichž nedostatek brání žádost vůbec projednat, a důvody pro zamítnutí žádosti (§ 17 odst. 4 téhož zákona), které na základě věcného posouzení bezvadné žádosti neumožňují jí vyhovět. Je mylná představa stěžovatelky, že pouhým předložením bezvadné žádosti a stanovených příloh dle § 17 odst. 3 zákona o obalech jsou splněny podmínky pro vyhovění žádosti; taková žádost je toliko způsobilá věcného projednání.

[29] Z argumentace stěžovatelky, kterou od počátku setrvale předkládá, plyne, že podle ní pro získání autorizace postačuje předložení projektu, který hodlá po získání autorizace naplňovat, aniž by musela prokazovat, že již v současnosti má reálně zajištěné předpoklady pro uvedení tohoto záměru do praxe. S takovým přístupem se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Autorizaci nelze v tomto ohledu srovnávat např. s živnostenským oprávněním, tedy považovat ji za „vstupenku“ do podnikatelského prostředí s tím, že bude na žadateli o autorizaci, aby teprve po získání autorizace svojí vlastní činností a dosaženými výsledky prokázal, zda je předložený projekt životaschopný. Účel činnosti AOS je jasně zákonem definován a směřuje k naplňování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Je proto třeba ještě před vydáním autorizace striktně prověřit, zda žadatel nejen v předloženém projektu „načrtl“ funkční model zpětného odběru obalů a odpadů z obalů, nýbrž též zda má právní a ekonomické předpoklady tento model ihned po udělení autorizace naplňovat v rozsahu požadovaném zákonem (tedy reálně zajistit sběr obalů a odpadů z obalů od spotřebitelů pro povinné osoby, s nimiž uzavře smlouvu, ať již v důsledku svobodné kontraktace, nebo na základě zákonem stanovené povinnosti). Následky případného nezdaru totiž nespočívají pouze v tom, že AOS po sobě zanechá nevymahatelné pohledávky, nýbrž především v tom, že nebude řádně plnit své poslání, tedy nezajistí zpětný odběr obalů a odpadů z obalů a jejich recyklaci. Tím by byl narušen nejen veřejný zájem na ochraně životního prostředí, ale též činnost stávající AOS, která by v závislosti na podobě projektu

„neúspěšné“ AOS mohla fakticky plnit její povinnosti, aniž by ovšem měla za to nárok na úplatu od povinných osob, které uzavřely smlouvu s „neúspěšnou“ AOS. Nelze přehlížet ani případnou újmu na reputaci systému zpětného odběru obalů a odpadů z obalů obecně v očích veřejnosti, což by se mohlo negativně projevit v ochotě veřejnosti třídit odpad.

[30] Existuje tedy řada důvodů, pro něž má stát eminentní zájem na tom, aby projekt žadatele, jemuž udělí autorizaci, byl úspěšný. Je proto legitimní, aby žalovaný nezkoumal pouze v „teoretické“ rovině, zda je předložený projekt realizovatelný, nýbrž se zabýval i tím, zda neexistují zásadní překážky (např. právního rázu) pro jeho úspěšné naplňování. Pokud tedy stěžovatelka setrvale poukazuje na to, že žalovaný po ní neoprávněně vyžadoval předložení „zasmluvněného“ projektu, nemůže Nejvyšší správní soud jejím výhradám přisvědčit. Tento požadavek naopak odpovídá § 17 odst. 4 zákona o obalech v návaznosti na předloženou podobu systému zpětného odběru, který svojí podstatou *de facto* kopíruje systém provozovaný OZNŘ, jelikož je nezbytný pro posouzení existence dostatečných záruk, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě a že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití ze strany OZNŘ. Samotný projekt nemůže být takovou dostatečnou zárukou, není-li doprovázen zárukami právními, které právně „ošetřují“ realizaci projektu a překonávají přirozené právní překážky plynoucí z potřeby zapojení různých subjektů a jimi provozované infrastruktury do systému zpětného odběru.

[31] Je pravdou, že zákon o obalech ve znění účinném do 31. 12. 2020 výslovně neupravoval požadavek, aby žadatel o autorizaci doložil smluvní vztahy, zejména pak smlouvy s obcemi o využití sběrných sítí (ani jejich počet), potřebné pro fungování systému zpětného odběru. Tento výslovný požadavek byl do zákona včleněn až zákonem č. 545/2020 Sb., jenž nabyl účinnosti po podání stěžovatelčiny žádosti a rozhodnutí o ní. To však neznamená, že by byl požadavek na doložení smluvních ujednání s obcemi požadavkem nelegitimním či byl výsledkem libovůle žalovaného. Z § 17 odst. 4 vyplývá, že žadatelem předložený projekt musí obsahovat záruky, že nová AOS bude prostřednictvím jí zvoleného systému řádně plnit svoji funkci. To není možné bez zajištění sběrné sítě. Stěžovatelka ve své žádosti uvedla, že hodlá užívat stávající „obecní“ sběrnou síť, což dost dobře nelze bez předchozí závazné dohody s obcemi.

[32] To, že byl požadavek na předložení smluvních ujednání implicitně obsažen již v předchozím znění zákona, které je aplikovatelné na nyní posuzovanou věc, ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 545/2020 Sb. Zákonodárce zde uvádí, že *„v posledních letech Ministerstvo životního prostředí vedlo několik řízení s žadateli o autorizaci, ze kterých při uplatňování stávajícího výkladu zákona o obalech ohledně dostatečné četnosti a dostupnosti sběrných míst, vyvstaly některé praktické zkušenosti. Noví žadatelé o autorizaci tvrdí, že smluvní zajištění stejného počtu obcí a stejného podílu obyvatel v nich žijících jako je požadováno prostřednictvím rozhodnutí o autorizaci po stávající a jediné AOS EKO-KOM, a.s. je z praktického hlediska nemožné. Zástupci obcí se totiž údajně obávají, že pokud přislíbí spolupráci s dosud neautorizovaným žadatelem o autorizaci, byla by ohrožena jejich spolupráce se stávající AOS. Z tohoto důvodu byly navrženy kvóty pro postupné smluvní zajišťování povinností zpětného odběru v obcích v prvním roce působení AOS.“* Zákonodárce tedy mimo jiné stanovil jasné kvóty, od nichž se odvíjí počet smluv, které musí žadatel k projektu

pokračování

předložit. Ačkoli se nová úprava jeví z hlediska explicitní formulace právních norem jako zpřísnující, ve skutečnosti je tomu právě naopak, neboť umožňuje získat autorizaci i společnosti, která ke dni vydání rozhodnutí nemá uzavřenu smlouvu se všemi obcemi. Vedle toho uvedená konkretizace stávající právní úpravy ve výsledku přispívá ke zvýšení právní jistoty žadatelů.

[33] Tyto kvóty sice předchozí úpravou stanoveny nebyly, výklad, podle nějž by k udělení autorizace postačil jakýkoli počet smluv s obcemi, nebo dokonce nebyla požadována vůbec žádná smlouva, by nebyl s ohledem na § 17 odst. 4 dřívějšího (na danou věc aplikovatelného) znění zákona udržitelný. Dle názoru Nejvyššího správního soudu pak není povinností žalovaného, aby autoritativně určoval počet smluv s obcemi, který by měl žadatel předložit. Stěžovatelka v projednávané věci předložila smlouvy se čtyřmi obcemi, což žalovaný nepovažoval za dostatečné. Je na stěžovatelce, aby žádost doplnila tak, aby jí bylo možné vyhovět. To ona hodlá vstoupit na vysoce specializovaný trh, ve kterém by měla v první řadě prokázat patřičnou orientaci. Právě stěžovatelka má být nejlépe orientovaná v předmětu podnikání svých akcionářů a ve struktuře spotřebitelů, kteří kupují jejich výrobky opatřené obaly. Měla by tedy vědět, jak strukturovanou a rozsáhlou sběrnou síť musí zajistit, aby byl její projekt životaschopný a účinně naplňoval cíle systému zpětného odběru obalů a odpadů z obalů. Jestliže stěžovatelka takovou orientaci v dané problematice neprokáže, nemůže očekávat kladné vyřízení žádosti o autorizaci, která by jí na tento specializovaný trh, který navíc existuje z důvodu veřejného zájmu, umožnila přístup.

[34] Stěžovatelka v kasační stížnosti opakovaně podsouvá žalovanému, že to byl vlastně on, kdo definoval požadované parametry projektu stěžovatelky, a tedy že ji měl detailně seznámit s tím, co konkrétně po ní požaduje. V tomto východisku se však stěžovatelka hluboce mylí. Nejvyšší správní soud již výše poznamenal (a v zásadě to připouští i stěžovatelka v kasační stížnosti), že zákon o obalech konkrétně nedefinuje, jakou podobu by měl mít systém zpětného odběru. Bylo naopak na stěžovatelce, aby se sama chopila „designu“ systému zpětného odběru a v projektu jej podrobně popsala, přičemž jej současně podepřela dostatečnými zárukami, že bude řádně a dlouhodobě fungovat. Žalovaný se ve své výzvě ze dne 13. 3. 2018 k odstranění vad žádosti důsledně držel toho, jaký model systému zpětného odběru stěžovatelka v projektu navrhla. Byla to právě stěžovatelka, kdo v projektu uvedl, že ke shromažďování odpadů z obalů hodlá využívat stávající sběrnou síť obcí. Vycházejí z projektu stěžovatelky, žalovaný ve výzvě ze dne 13. 3. 2018 zcela přesně (konkrétně) a srozumitelně popsal, jaké informace má stěžovatelka doplnit a jaké listiny předložit (viz dále).

[35] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem i žalovaným, že výzva ze dne 13. 3. 2018 k odstranění vad žádosti zcela konkrétně a srozumitelně uvádí skutečnosti, které stěžovatelka s ohledem na zvolený systém zpětného odběru, popsany v projektu, musí doložit. Z hlediska těch nejpodstatnějších důvodů pro neudělení autorizace je významný bod 1 výzvy, v níž žalovaný stěžovatelku vyzval, aby doložila existenci dostatečně četné a dostupné sběrné sítě míst zpětného odběru odpadů z obalů, které zajistila. Výslovně požadoval seznam míst zpětného odběru v konkrétních obcích, popis charakteru těchto míst a doložení smluvního zajištění, případně předběžného smluvního zajištění této sběrné sítě (např. smlouvy o smlouvách budoucích nebo smlouvy s odloženou účinností).

V odůvodnění výzvy žalovaný obecně předloženému projektu vytkl, že je jen textovým dokumentem bez vazby na jeho reálné (smluvní) zajištění, a vzbuzuje tak pochybnosti o možnosti jeho bezprostřední realizace po udělení autorizace. Stěžovatelce bylo vytýkáno, že žádost ani projekt nedokládají žádné existující smluvní vztahy. Žádost tedy neposkytuje dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě. Žalovaný stěžovatelku upozornil, že nelze získat přístup k sběrným sítím provozovaným obcemi na základě smluv uzavřených se svozovými společnostmi. Konkrétně pak žalovaný první bod výzvy odůvodnil tím, že podle projektu tvoří sběrnou síť všech cca 6250 obecních systémů sběru a třídění odpadů, aniž by však stěžovatelka doložila, že uzavřela s obcemi (třeba jen předběžné) smlouvy umožňující jí tyto sběrné sítě využívat. Faktická existence sběrných sítí neznamena, že je může stěžovatelka bez dalšího využívat. Žalovaný zdůraznil, že pokud by stěžovatelka neměla v okamžiku získání autorizace zajištěnu žádnou sběrnou síť, znamenalo by to, že pro odpady z obalů uvedených na trh nebo do oběhu osobami, s nimiž uzavřela smlouvu o sdruženém plnění, by neexistovala žádná místa zpětného odběru zajištěná stěžovatelkou. Možnost spotřebitele odevzdat odpady z obalů do existujících sběrných sítí neznamena, že zpětný odběr odpadů z obalů zajistila stěžovatelka, čímž by porušila § 10 odst. 1 zákona o obalech. Žalovaný svůj právní názor v odůvodnění výzvy dále podrobněji rozvedl.

[36] V doplnění výzvy ze dne 18. 5. 2018 žalovaný stěžovatelku výslovně poučil, že pokud ve stanovené (prodloužené) lhůtě vytýkané vady neodstraní, bude žádost podle § 17 odst. 4 zákona o obalech zamítnuta.

[37] Výzva ze dne 13. 3. 2018 v sobě kombinuje výzvu k odstranění formálních obsahových nedostatků žádosti s výzvou k prokázání skutečností uvedených v žádosti a projektu, které jsou podstatné pro věcné posouzení žádosti z hledisek uvedených v § 17 odst. 4 zákona o obalech. Žalovaný totiž po posouzení předložené žádosti a jejích příloh může shledat, že žádost je z hlediska formálního vadná, stejně jako může po jejím předběžném právním posouzení naznat, že existují důvody pro její zamítnutí. Za této situace nepochybí, jestliže vyzve žadatele k odstranění vad žádosti a současně též k prokázání skutečností (popř. rovněž k doplnění tvrzení), které by mohly vyvrátit existenci důvodu pro zamítnutí žádosti. V tomto ohledu je příléhavé poučení o následku spojeném s nevyhověním výzvě, které je obsaženo v doplnění výzvy ze dne 18. 5. 2018, tedy že žádost bude zamítnuta, nikoliv řízení o ní zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jestliže stěžovatelka namítá, že její žádost byla formálně bezvadná a byla nezákonně vyzvána k předložení listin nad rámec § 17 odst. 3 zákona o obalech, pomíjí, že smyslem výzvy nebylo toliko odstranit formální vady žádosti, nýbrž rovněž poučit ji o tom, jaké skutečnosti musí doložit, aby se vyhnula následku v podobě zamítnutí žádosti z důvodů uvedených v § 17 odst. 4 zákona o obalech. Tato část výzvy přitom směřovala k tomu, aby rozhodnutí o žádosti nebylo pro stěžovatelku překvapivé a bylo jí ještě před vydáním rozhodnutí umožněno prokázat skutečnosti významné z hlediska důvodů pro zamítnutí žádosti, které žádost ani připojené přílohy dostatečně nedokládaly. Lze doplnit, že důkazní břemeno jednoznačně tížilo stěžovatelku, neboť pouze ona mohla prokázat rozhodné skutečnosti; nebylo v možnostech žalovaného zjistit v potřebném rozsahu skutkový stav bez součinnosti se stěžovatelkou.

pokračování

[38] Jestliže stěžovatelka na tuto výzvu reagovala tak, že předložila smlouvy uzavřené se 4 obcemi a 3 svozovými společnostmi, nemohla se v kontextu podrobné obhajoby právního názoru žalovaného poskytnutého v odůvodnění jeho výzvy legitimně domnívat, že odstranila stěžejní nedostatek žádosti o autorizaci. Ačkoliv při ústním jednání požádala o vyrozumění, pokud by žalovaný neměl vady žádosti za odstraněné, nebyl žalovaný povinen za dané situace na to nijak reagovat. Z protokolu o ústním jednání nadto vyplývá, že žalovaný sdělil stěžovatelce, že vady žádosti přetrvávají; ačkoliv nesdělil konkrétní počet obcí, s nimiž musí stěžovatelka uzavřít smlouvu, je nabíledni, že smlouva se 4 obcemi není postačující. Pokud za situace, kdy stěžovatelka flagrantně nesplnila, k čemu byla žalovaným zcela konkrétně vyzvána, se domáhala informace, zda byly vady žádosti odstraněny, lze si její požadavek vyložit jediné tak, že doufala ve změnu právního názoru žalovaného vyjádřeného v odůvodnění výzvy. K tomu však nedošlo.

[39] Nejvyšší správní soud uznává, že mezi podáním žádosti a zasláním výzvy k jejímu doplnění uplynula nadstandardně dlouhá doba. Tato skutečnost však nezakládá nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Ten naopak ve své výzvě dostatečně srozumitelně specifikoval, jaké skutečnosti má stěžovatelka prokázat, aby bylo možné její žádosti vyhovět.

[40] Stěžovatelka namítá, že městský soud vyšel z nepřiléhavé judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud jde o rozsah poučovací povinnosti správního orgánu. Poukazuje na to, že v daných judikátech (rozsudky NSS č. j. 1 Azs 511/2019-38 a č. j. 9 Azs 66/2018-58) byl žadatel vyzván k předložení zcela konkrétního dokladu. Tak tomu ovšem bylo i v nyní posuzované věci, jak zcela zřetelně vyplývá např. z bodu 1 výzvy k odstranění vad žádosti. Výzva je v tomto bodu zcela konkrétní, tedy přesně označuje listiny, které mají být předloženy, takže se stěžovatelka nemůže vymlouvat na obecnost právní úpravy. Stěžovatelka zaměňuje dvě věci, a to zákonnost výzvy a splnění výzvy. Stěžovatelka se sice může domnívat, že výzva byla nezákonná (jakkoliv Nejvyšší správní soud výše dovedl, že tomu tak není), tudíž nepochybila, jestliže požadované listiny nepředložila, ovšem nemůže věrohodně předstírat, že byla toho názoru, že požadavkům výzvy dostála předložením 4 smluv s obcemi a 3 smluv se svozovými společnostmi. První skupina smluv je sice relevantní, ovšem z hlediska územního pokrytí zcela nedostatečná. Druhá skupina smluv není z hlediska zajištění sítě odběrných míst relevantní, což žalovaný stěžovatelce ve výzvě sdělil. Skutečnost, že se stěžovatelka s týdenní frekvencí dotazovala na stav řízení, není aktivitou směřující k prokázání právně relevantních skutečností významných pro věcné posouzení žádosti. Je rovněž nutné poukázat na fakt, že nelze ke každému žadateli ve smyslu správního řádu přistupovat stejně. V projednávaném případě je žadatelem subjekt, který hodlá získat autorizaci k vykonávání vysoce odborné činnosti a jenž byl ve správním řízení od počátku zastoupen advokátem. Přístup správního orgánu k nedokonalostem žádosti tedy může být vzhledem ke specifickým případu jiný, než by byl v případě, kdy by například laická fyzická osoba žádala o stavební povolení. Uvedené vyplývá i ze znění zákona o obalech, které až na výjimky (v předmětném znění) neobsahuje žádný výčet konkrétních dokumentů, které má žadatel předložit. Soubor podkladů žádosti tedy nebude v každé věci stejný, neboť bude záviset na obsahu každého jednotlivého projektu. V daném případě obsah výzvy důsledně reaguje na obsah projektu a konkrétně specifikuje okruh listin, které je třeba předložit.

[41] V projednávané věci tedy žalovaný postupoval v souladu se zákonem (§ 45 odst. 2 správního řádu) a ve výzvě přesně uvedl, jaké údaje je třeba doplnit a jaké listiny je nutno předložit. Z výzvy muselo být osobě nacházející se v postavení stěžovatelky zřejmé, jaké podklady žalovanému k vyhovění žádosti chybí, resp. které části projektu nemá z hlediska zájmů dle zákona o obalech za dostatečné. Je to totiž právě žadatel, kdo předkládá komplexní projekt AOS, který má představovat nový zamýšlený systém sdruženého plnění, a to počínaje stanovením sběrné sítě a plánem financování konče. Úkolem žalovaného je posoudit, zda je možné projekt ve smyslu zákona o obalech uvést do praxe, a pokud ano, udělit danému subjektu autorizaci. Rozhodně však není jeho úkolem projekt dotvářet, ani se na něm jakkoli jinak myšlenkově podílet.

[42] Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že rozhodnutí žalovaného nelze považovat za překvapivé. Žalovaný dostatečně srozumitelně deklaroval, jakým způsobem má stěžovatelka žádost doplnit, a to jak ve vztahu k rozsahu sběrné sítě, tak i k dalším nedostatkům žádosti včetně otázek souvisejících s financováním projektu. Ta tak neučinila, ba dokonce vytrvale tvrdila, že jsou požadavky žalovaného neopodstatněné. Zamítnutí žádosti lze za takové situace stěží považovat za překvapivé. Jak navíc správně poznamenala OZNR, § 36 odst. 3 správního řádu stanoví, že „*musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“ Jestliže správní orgán žadatele před vydáním rozhodnutí poučí o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, je to jasný indikátor, že žádosti patrně nebude vyhověno, a dává tak účastníkovi možnost podklady rozhodnutí ještě doplnit. Stěžovatelka nadto ve své argumentaci zcela pomíjí, že správní řízení nebylo ukončeno vydáním podle ní překvapivého rozhodnutí žalovaného, nýbrž dále pokračovalo řízením o rozkladu, v němž mohla doplnit vše, co s ohledem na pro ni nečitelný postup žalovaného nestihla před vydáním prvostupňového rozhodnutí. V řízení o rozkladu však stěžovatelka žádné nové dokumenty nepředložila.

[43] Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přisvědčit argumentu stěžovatelky článkem 7 směrnice o obalech. Zaprvé je třeba poznamenat, že zákon o obalech byl již ve znění účinném do 31. 12. 2020 transpozicí této směrnice (Česká republika převzala povinnosti ze směrnice vyplývající ještě před vstupem do Evropské unie), přičemž čl. 7 byl již v době přijetí zákona v podobném obsahu její součástí. Zákon o obalech tedy v souladu s tímto článkem počítá s tím, že zajišťuje všem hospodářským subjektům rovné podmínky pro vstup do systému zpětného odběru, přičemž nediskriminuje dovozce výrobků. Ze směrnice nevyplývá, že by jakkoliv upravovala požadavek na pluralitu AOS a vytvoření konkurence mezi nimi, naopak implicitně míří v souladu s účelem směrnice vyjádřeným v čl. 1 na ochranu hospodářské soutěže mezi povinnými osobami, a tedy na rovný přístup povinných osob k systémům zpětného odběru za účelem dosažení co nejvyšší úrovně ochrany životního prostředí. Dovojuje-li stěžovatelka z čl. 7 směrnice o obalech, že jí měla být autorizace udělena, mýlí se, neboť toto ustanovení neukládá členským státům žádný závazek, z něhož by mohla stěžovatelka v projednávané věci profitovat. Lze podotknout, že i přes přísná pravidla pro získání autorizace je v českém právním prostředí narušení monopolu jedné AOS možné. Lze ostatně poukázat na v předcházejících řízeních hojně citovaný rozsudek

pokračování

městského soudu ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186, podle něhož „*k rozšíření počtu autorizovaných obalových společností v České republice nemůže dojít přehlédnutím nedostatků v žádosti a projektu žadatele a jeho nepřipravenosti. Zejména nelze akceptovat nedostatečné finanční krytí či nezajištění sdruženého plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů. Do doby, než některá z akciových společností k tomu vybavených splní náročné a striktní zákonné podmínky pro udělení autorizace k zajišťování sdruženého plnění podle § 17 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, je nutno přijmout existenci pouze takového subjektu, který zákonné podmínky již splnil, i kdyby se jednalo prozatím o jedinou autorizovanou obalovou společnost operující na trhu.*“

[44] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný dostal své povinnosti plynoucí z § 45 odst. 2 správního řádu. Žalovaný se vydáním prvostupňového rozhodnutí neprovinil proti zákazu překvapivosti rozhodnutí. Ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu to v dané věci nepřichází do úvahy vůbec.

Dostatečnost sítě sběrných míst

[45] Stěžovatelka ve své žádosti (resp. projektu) uvedla, že k zajištění sběrné sítě hodlá využívat stávající sběrnou síť, kterou provozuje více než 6250 obcí. K datu vydání rozhodnutí měla uzavřené smlouvy se čtyřmi obcemi. Uvedla přitom, že ze zákona nevyplývá, že by měla mít sběrnou síť smluvně zajištěnou již v den právní moci rozhodnutí o autorizaci, ale až v den, kdy uzavře první smlouvu o sdruženém plnění.

[46] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje. Jednou ze základních podmínek funkčnosti systému sdruženého plnění je skutečnost, že má AOS zajištěnou dostatečně rozsáhlou síť sběrných míst. Tato povinnost vyplývá z § 10 odst. 1 zákona o obalech, neboť právě činnost AOS nahrazuje činnost povinné osoby, kterou povinnost vyjádřená v tomto ustanovení stíhá primárně. Její splnění musí být přitom doloženo ještě před vydáním rozhodnutí, neboť podle § 17 odst. 4 zákona o obalech rozhodnutí o autorizaci nelze vydat, pokud projekt zajišťování sdruženého plnění neposkytuje dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně. Pokud není postaveno najisto, že projekt zamýšlené AOS poskytuje záruky svědčící o zajištění dostatečné sítě sběrných míst, nelze dovodit, že by poskytoval dostatečné záruky, že sdružené plnění bude poskytováno řádně (tj. bude beze zbytku plnit svoji úlohu).

[47] Kdyby navíc nová AOS vyčkávala se zajištěním sítě sběrných míst na uzavření smlouvy s první povinnou osobou, nemohla by své služby efektivně nabízet svým akcionářům, čímž by potažmo mohlo dojít k narušení veřejného zájmu na udržitelném nakládání s odpady a k narušení činnosti stávající AOS, která by musela nést náklady související se zpětným odběrem obalů, za které by správně neměla nést odpovědnost. Z § 18 odst. 2 zákona o obalech přitom vyplývá, že akcionář AOS je povinen s touto AOS uzavřít smlouvu o sdruženém plnění. Při zhodnocení smyslu právní úpravy je rozumné dovodit, že tak musí učinit bez zbytečného odkladu poté, co AOS obdrží autorizaci. V opačném případě by totiž nastal stav, kdy by akcionář neměl uzavřenou žádnou smlouvu o sdruženém plnění a zpětný odběr jím vyprodukovaných obalů by fakticky zajišťovala stávající AOS. Zároveň by bylo možné, aby AOS uzavřela smlouvu o sdruženém plnění s novou povinnou osobou

[k čemuž je na žádost této osoby povinna podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o obalech], přičemž by byly důsledky stejné jako v případě jejích akcionářů. Ani jeden z těchto stavů pak nemůže být považován za souladný se smyslem zákona.

[48] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že stěžovatelka nesprávně pochopila význam § 26 zákona o obalech. Ten totiž neupravuje podmínky pro získání autorizace, ale podmínky pro její odebrání. Odstavec 1 tohoto ustanovení sice obsahuje tříměsíční lhůtu pro uzavření alespoň jedné smlouvy s povinnou osobou, požadavek se však výslovně netýká akcionářů AOS. Dané ustanovení navíc výslovně hovoří o smlouvě o sdruženém plnění, což je pojmenování smlouvy uzavírané mezi AOS a povinnou osobou. Daná právní norma tak vůbec nedopadá na zajištění sběrné sítě ze strany AOS, která je potřebná pro plnění smluv uzavíraných s povinnými osobami. Je nadto iluzorní domnívat se, že by stěžovatelka během 3 měsíců po vydání autorizace byla schopna rozšířit počet obcí, s nimiž uzavře účinnou smlouvu umožňující jí využívat sběrnou síť obce, ze 4 na řádově tisíce, aby měla zajištěné pokrytí drtivé většiny území České republiky. Stěžovatelka neposkytla dostatečné záruky, že splní stanovené povinnosti, ani podle výkladu, který ona zastává a který v řízení prosazovala.

[49] Podle § 17 zákona o odpadech je garantem a provozovatelem sběrné sítě komunálního odpadu obec. Odpady z obalů jsou z podstatné části složkou komunálního odpadu. Za původce komunálního odpadu se považuje obec, kterou ve vztahu k němu tíží povinnost původce odpadu (§ 16 zákona o odpadech). Jakkoliv může obec na základě smluvní dohody pověřit jinou osobu plněním některých povinností původce odpadu, nepřenáší tím danou povinnost na jiný subjekt. Není přitom rozhodné, kdo vlastní sběrné nádoby, ve kterých se obaly soustřeďují. Je sice možné, že některé z nich vlastní svozové společnosti, se kterými má stěžovatelka uzavřené smlouvy, tyto společnosti však nejsou provozovateli sběrných míst, a nejsou tak přímými účastníky systému zpětného odběru. Tím, že spotřebitel odloží odpady z obalů do sběrné nádoby ve vlastnictví svozové společnosti, která je součástí sítě sběrných míst provozované obcí, neznamena to, že by vlastník sběrné nádoby (tedy svozová společnost) se stal původcem komunálního odpadu, neboť tato právní fikce svědčí výlučně obci. Vlastnictví sběrné nádoby nijak neovlivňuje režim nakládání s komunálním odpadem, za nějž odpovídá obec. Stěžovatelka ostatně ani nespecifikovala, které z uvedených svozových společností vlastní sběrné nádoby, jež hodlá využívat, a ve kterých obcích. Předložené smlouvy uzavřené se svozovými společnostmi se navíc týkají pouze zajišťování svozu a využití odpadu, nikoliv též jeho shromažďování. Nevyplývá z nich tedy, že by svozové společnosti měly pro stěžovatelku zajistit vytvoření či užívání sítě sběrných míst ani pro ni jiným způsobem zajišťovat shromažďování komunálního odpadu.

[50] Ze stěžovatelkou předloženého seznamu jejích akcionářů vyplývá, že tito akcionáři vzhledem k odvětví, ve kterém podnikají, produkují obaly, které se neodvratně stanou komunálním odpadem. Jedná se navíc o společnosti vyrábějící produkty určené běžnému spotřebiteli. Naopak z projektu nevyplývá, že by se tito akcionáři zaměřovali pouze na určitý územně vymezený trh v rámci České republiky. Lze tedy učinit závěr, že akcionáři stěžovatelky produkují obaly, jejichž zpětný odběr je třeba zajistit na celém území České republiky. Stěžovatelka ostatně ve svém projektu sama plánovala k zajištění zpětného

pokračování

odběru využívat celou stávající síť sběrných míst, kterou provozují obce. Je zřejmé, že využití sběrných míst není možné, pokud nemá AOS uzavřenou smlouvu s jejich provozovatelem, protože v opačném případě by se jednalo o využívání neoprávněné. Požadavek, aby stěžovatelka doložila smlouvy s většinou obcí na území České republiky, byl tedy ze strany žalovaného zcela legitimní, a stěžovatelka mu nedostála.

[51] Závěrem této části rozsudku považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se k námitce, kterou stěžovatelka konstantně opakuje během správního i soudního řízení, a to k tvrzení, že vzhledem k monopolnímu postavení stávající AOS má výrazně zhoršené kontraktační postavení, a to jak ve vztahu k obcím, tak ve vztahu k zajištění financování projektu. Nejvyšší správní soud sice nemůže zcela objektivně zhodnotit zkušenosti, které nabyla stěžovatelka při uzavírání předmětných smluv, nicméně uznává, že z logiky věci není její kontraktační pozice snadná. S tímto faktem však nemůžou nic dělat ani správní soudy, ani žalovaný. Stěžovatelka však může svoji pozici vylepšit tak, že bude smluvním partnerům nabízet uzavírání smluv o smlouvě budoucí (s rozvazovací klauzulí vázanou na podmínku získání autorizace), které žalovanému svým obsahem poskytnou dostatečné záruky svědčící o zajištění dostatečné sítě sběrných míst a financování projektu. Není tedy pravdou, že by byl přístup na trh AOS novým žadatelům v důsledku existence monopolního postavení stávající AOS prakticky znemožněn, pouze je na žadatele kladen zvýšený nárok, co se týče vyjednávacích schopností a atraktivity předkládané nabídky, což vyžaduje silné kapitálové zázemí.

Finanční zajištění projektu

[52] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že aby projekt sdruženého plnění poskytoval dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě, musí z něj být zřejmé, že je zajištěno jeho dlouhodobé financování. Uvedené ostatně výslovně vyplývá z § 17 odst. 4 zákona o obalech (ve znění účinném do 31. 12. 2020). Stejně jako v případě sítě sběrných míst je pak nutné, aby bylo financování projektu zajištěno od prvního dne fungování AOS, tedy ode dne, kdy nová AOS obdrží autorizaci. Důvod je v podstatě totožný – AOS by nemohla vystupovat jako prostředník mezi provozovatelem sběrné sítě a povinnými osobami (v začátcích fungování zejména svými akcionáři), a zajišťovat tak zpětný odběr, pokud by k tomu nedisponovala dostatečným objemem finančních prostředků. Zákon o obalech nestanoví, že musí žadatel prokázat fyzické držení těchto prostředků, ze žádosti (potažmo projektu) však musí být patrné jejich skutečné zajištění a včasná dostupnost. Vyšší nároky zákon klade na doložení finančního zajištění projektu pro první rok jeho fungování (§ 17 odst. 3 písm. e) bod 6 zákona o obalech; v nyní účinném znění se jedná o období prvních tří let]. Žadatel musí doložit podrobný popis financování projektu pro toto období, zejména pak účetní závěrku a smlouvu o čerpání úvěru, pokud s ním projekt pracuje.

[53] Stěžovatelka tedy vychází ze tří mylných předpokladů. Prvním z nich je, že financování projektu je nutno zajistit až k okamžiku uzavření smlouvy o sdruženém plnění s první povinnou osobou. Tento mylný předpoklad již Nejvyšší správní soud vypořádal výše. Druhým mylným předpokladem je, že musí prokázat finanční zajištění pouze pro

první rok financování projektu. Takový výklad by však byl v rozporu s § 17 odst. 4 zákona o obalech, podle nějž musí být předloženy dostatečné záruky dlouhodobé funkčnosti systému zpětného odběru. Ustanovení § 17 odst. 3 písm. e) bod 6 zákona o obalech stanovuje pouze zvláštní (přísnější) podmínky pro doložení finančního zajištění činnosti AOS v začátcích jejího fungování, tedy v období, než se „rozjede“ finanční oběh založený na platbách od povinných osob. K důvodům přísnějších požadavků na prokázání finančního zajištěného projektu v počáteční fázi lze odkázat na důvodovou zprávu k novele zákona o obalech č. 545/2020 Sb., kterou byly tyto přísnější požadavky rozšířeny na první tři roky fungování: *„Žadatel by měl oproti stávající úpravě kromě popisu finančního zajištění v prvním roce působení v projektu zajišťování sdruženého plnění uvést i plánované finanční zajištění pro první 3 roky působení. Požadavek nezávislosti finančního zajištění na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu je navrhováno z toho důvodu, že pokud je financování celého projektu plánováno realizovat pouze z příjmů povinných osob, neexistuje dostatečná záruka o tom, že projekt zajišťování sdruženého plnění je dostatečně finančně zajištěn. Platby povinných osob totiž AOS zpravidla obdrží až po uplynutí určitého časového období a do jisté míry jsou takové příjmy nejisté, neboť záleží na povinné osobě, zda bude své platby vůči AOS splácet řádně. Na začátku působení navíc musí autorizovaná obalová společnost vynaložit značné investiční náklady na uvedení systému do provozu, což by v případě platební neschopnosti povinných osob nebylo možné.“*

[54] Není přitom pravdou, že by žalovaný vyžadoval ve smyslu třetího mylného předpokladu stěžovatelky doložení faktického držení dostatečného objemu finančních prostředků, jak uvádí stěžovatelka v kasační stížnosti (kromě aktuálního výpisu z účtů stěžovatelky). Z výzvy k odstranění vad žádosti z března 2018 nic takového nevyplývá.

[55] V souladu s výše předestřanou logikou (i s přihlédnutím k duchu znění důvodové zprávy k zákonu č. 545/2020 Sb.) pak nemůže obstát ani názor stěžovatelky, že by finanční prostředky vybrané od akcionářů jako platby za poskytování sdruženého plnění a jejich příslib k příplatkové povinnosti poskytoval dostatečné záruky finančního zajištění projektu v prvním roce jeho fungování. Platby ze smluv nepostačují k úhradě zvýšených nákladů v počátku činnosti AOS. Príslib akcionářů převzít příplatkovou povinnost není závazný, ale spíše morální (přesné znění prohlášení akcionářů zní: *„je připravena souhlasit s uložením obecné a i speciální příplatkové povinnosti akcionářům“*). Prohlášení tak dokládá pouze „připravenost“ akcionářů, nikoliv však jakýkoliv právně závazný, a tudíž vymahatelný závazek. Není navíc vůbec postaveno najisto, zda akcionáři stěžovatelky zastávají stejné zájmy, tedy že skutečně přijmou na valné hromadě stěžovatelky rozhodnutí o uložení příplatkové povinnosti. Lze sice souhlasit se stěžovatelkou, že její akcionáři by měli mít zájem na jejím úspěšném fungování jako AOS, ovšem nelze ani odhlížet od toho, že jejich vlastní finanční situace jim může v budoucnu zabránit v odsouhlasení příplatkové povinnosti. Naprostá právní nezávanost předložených prohlášení akcionářů tak neumožňuje přiřknout jim jakýkoliv význam, neboť neskytají „dostatečnou záruku“ ve smyslu § 17 odst. 4 zákona o obalech.

[56] Přísliby akcionářů, jakožto i předběžný závazek banky k poskytnutí úvěru, nemohou obstát i z toho důvodu, že pojmově nesplňují ani zákonný rámec toho, jak má vypadat finanční zajištění projektu pro první rok jeho fungování. Jestliže zákon vyžaduje

pokračování

předložení smlouvy o čerpání úvěru, pokud s ním projekt pracuje, a projekt stěžovatelky s úvěrem pracuje, měla by pro úspěšné vyřízení žádosti předložit smlouvu o čerpání úvěru. Takovou smlouvou není předběžný příslib banky, který vzhledem k interním procesům banky neposkytuje téměř žádnou jistotu, že bude úvěr skutečně poskytnut, a který lze navíc kdykoli odvolat. Pokud má banka k projektu stěžovatelky tak silnou důvěru, jak stěžovatelka tvrdí ve své kasační stížnosti, mohla s ní uzavřít smlouvu o čerpání úvěru. Nejvyšší správní soud v této věci odkazuje na odůvodnění rozsudku městského soudu, které se nedostatkům závazku banky věnuje podrobněji a s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Ustanovení § 17 odst. 3 písm. e) bod 6 zákona o obalech tedy sice nevyžaduje nutně doložení fyzického držení finančních prostředků, na druhou stranu však zjevně počítá minimálně s bezpečným (právně závazným) zajištěním těchto prostředků v budoucnosti.

[57] Stěžovatelka rovněž vyslovila nesouhlas s tím, že soud vyhodnotil nezahrnutí průmyslových, skupinových a přepravních obalů do rozpisu částky, kterou by měla obdržet od svých akcionářů v prvním roce fungování systému, jako vadu jejího postupu. Zahrnutím těchto druhů obalů do rozpisu by se totiž vybraná částka zvýšila, takže by byl projekt naopak finančně zajištěn ještě lépe, než soud předpokládal. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožňuje. Skutečnost, že stěžovatelka vypočítala předpokládaný objem finančních prostředků, které hodlá získat od akcionářů, nepřesně, přičemž náhodou by přesnějším výpočtem dospěla k vyšší částce, nesvědčí tolik o vyšší úrovni finančního zajištění projektu, ale spíše o tom, že financování projektu vystavěla na nejistých a hypotetických prostředcích, o jejichž objemu nemá sama dostatečné povědomí.

[58] Žalovaný, jakož i městský soud tak mohli při posouzení finančního zajištění projektu spolehlivě vycházet pouze z výše základního kapitálu stěžovatelky a ze zůstatku na jejím bankovním účtu. Nebylo přitom chybou, pokud shledali dané částky vzhledem k účelu, který má AOS plnit, nedostatečnými.

IV. Závěr a náklady řízení

[59] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl. Výrokem II. Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. o nákladech řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu. Stěžovatelka totiž v řízení o kasační stížnosti nebyla úspěšná, a tudíž jí náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalovaný měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, ze spisového materiálu však vyplývá, že mu v řízení žádné náklady nad rámec nákladů běžné úřední činnosti nevznikly.

[60] Výrokem III. Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení tak, že nemá právo na jejich náhradu, neboť jí Nejvyšší správní soud neuložil v řízení žádnou povinnost.

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

V Brně dne 24. července 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu