



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně:

REMA AOS, a.s., IČO: 04675151
sídlem Antala Staška 510/38, 140 00 Praha 4
zastoupena advokátem JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému:

Ministerstvo životního prostředí
Vršovická 1442/65, Praha 10 – Vršovice

za účasti osoby zúčastněné
na řízení:

EKO-KOM, a.s., IČO 25134701
sídlem Na Pankráci 1685/17, 140 21 Praha 4
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Janem Kořánem
sídlem Opletalova 1015/55, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 10. 2021, č. j. MZP/2021/430/876,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí (dále jen „ministr“) ze dne 8. 10. 2021, č. j. MZP/2021/430/876 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl zamítnut její rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2020, č. j. MZP/2020/720/4080 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto, že se žalobkyni neuděluje autorizace k zajišťování sdruženého plnění povinností zpětného odběru a využití odpadu z obalů podle § 17 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „*zákon o obalech*“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. V **prvním žalobním bodu** žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí potvrdilo prvostupňové rozhodnutí, které po formální stránce trpí vadou zjevné nesprávnosti, neboť formulace jeho výroku je v rozporu s § 17 odst. 4 zákona o obalech. Ten stanoví, že rozhodnutí o autorizaci vydává ministerstvo, které, pokud nejsou splněny zákonem stanovené podmínky, žádost o vydání rozhodnutí o autorizaci zamítne. Zákon o obalech tedy závazně ukládá formulaci výroku zamítavého rozhodnutí.
3. Ve **druhém žalobním bodu** žalobkyně namítala, že napadená rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnosti i nedostatek důvodů, neboť správní orgány postupovaly v rozporu s požadavkem § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), na náležité zdůvodnění rozhodnutí. Žalovaný založil odůvodnění výroku prvostupňového rozhodnutí na nesplnění požadavků § 17 odst. 4 zákona o obalech, konkrétně na údajném neposkytnutí dostatečných záruk, že sdružené plnění žalobkyně bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě a že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je přitom evidentní, že žalovaný žádným způsobem nerozlišil dva samostatné důvody zamítnutí žádosti a není tak zřejmé, pod kterou ze zákonných podmínek podřazuje jednotlivé skutkové okolnosti. Ministr vadu neodstranil a pouze uvedl, že „*zákon o obalech zahrnuje podmínku „řádně“ a podmínku „dostatečně dlouhodobě“ pod jeden důvod pro zamítnutí žádosti*“ a „*není právně rozhodně, zda se tak stane při splnění jenom jedné z podmínek nebo obou*“. Pokud by však platilo, že podmínka neposkytnutí dostatečných záruk „*řádného a dostatečně dlouhodobého*“ provozování sdruženého plnění spadá pod jeden důvod zamítnutí žádosti, a nikoli dva samostatné, pak by se tak muselo s ohledem na formulaci této podmínky stát výhradně při splnění obou požadavků současně, a nemohlo by být nerozhodně, zda se tak stane při splnění jen jednoho z nich.
4. Ve **třetím žalobním bodu** žalobkyně namítala, že je v případě napadeného rozhodnutí sice zřejmé, jak ministr rozhodl, avšak ze vzájemně si odporujících, resp. nesrozumitelných, tvrzení a závěrů nelze pochopit, co vedlo k odmítnutí námitek žalobkyně vůči prvostupňovému rozhodnutí, resp. proč v tomto ohledu ministr aproboval prvostupňové rozhodnutí. Žalovaný opřel výrok rozhodnutí o zjištění, že projekt žalobkyně neposkytuje

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

dostatečné záruky, že sdružené plnění (i) bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě a (ii) neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami. Pojmy obsažené v § 17 odst. 4 zákona o obalech jsou však neurčitými právními pojmy, na jejichž vymezení a výklad žalovaný rezignoval, ani jejich výklad nekonfrontoval se skutkovými zjištěními a neprovedl žádnou úvahu, ze které by bylo seznatelné, zda vytýkané nedostatky dosahují takové intenzity, že naplňují zákonné znaky pro zamítnutí žádosti podle § 17 odst. 4 zákona o obalech. Navzdory takto zásadním nedostatkům ministr prvostupňové rozhodnutí aproboval a s námitkou

nezákonného postupu žalovaného ve vztahu k výkladu a aplikaci neurčitých právních pojmů se v napadeném rozhodnutí nevypořádal. K většině dalších stěžejních námitek žalobkyně v rozkladu se pak ministr buď nevyjádřil vůbec, nebo se jimi zabýval zcela obecně a nedostatečně.

5. Ve **čtvrtém žalobním bodu** žalobkyně namítala nesprávná skutková zjištění a nesprávné věcné a právní posouzení.
6. Žalobkyně považuje za nesprávný závěr ministra, že rozhodnutí žalovaného, zda autorizaci podle § 17 zákona o obalech udělí či nikoli, je zcela v jeho diskreci a že na udělení autorizace není právní nárok. Zákon o obalech stanoví požadavky, které musí žadatel o autorizaci naplnit a nedává žalovanému prostor žádost o autorizaci po splnění těchto zákonných požadavků zamítnout. Volná úvaha správního orgánu se uplatňuje pouze při posuzování splnění právem stanovených podmínek, tedy v rovině hodnocení faktů, která však nespadá do kategorie správního uvážení. Nadto rozhodování v mezích správního uvážení nezabývá správní orgán povinností řádně své rozhodnutí odůvodnit.
7. Správní orgány se pak ve své argumentaci zabývaly pouze informační kampaní žalobkyně uskutečňovanou prostřednictvím spolupráce s obcemi, která však tvoří pouhých 10 % celkového rozpočtu její informační kampaně. Ministr zcela účelově pominul všechny další způsoby plnění informační povinnosti, na které žalobkyně upozorňovala i v rozkladu, aniž by pro to poskytl řádné a přezkoumatelné zdůvodnění. Odůvodnění napadených rozhodnutí v tomto směru neobsahuje přezkoumatelný důvod, který vedl k závěru, že tvrzený nedostatek v jednom z plánovaných způsobů plnění informační povinnosti má mít za následek neposkytnutí dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě ve smyslu § 17 odst. 4 zákona o obalech. Žalobkyně uvedla, že až 90 % objemu finančních prostředků určených na plnění informační povinnosti bude realizováno jinými způsoby než spoluprací s obcemi. Z napadených rozhodnutí není zřejmé, z jakého důvodu správní orgány všechny další způsoby plnění informační povinnosti pominuly a opřely svá rozhodnutí výhradně o způsob plnění informační povinnosti žalobkyně ve spolupráci s obcemi, kterou navíc posoudily v rozporu se skutkovým stavem, neboť zcela pominuly vzorovou smlouvu žalobkyně o spolupráci autorizované obalové společnosti a obce a v ní obsažené závazky týkající se zajištění informování spotřebitelů. Ministr se pak v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval námitkou žalobkyně, že pro účel zajištění televizní reklamní kampaně není třeba předjednávat spolupráci s žádnou televizí a že na žalobkyni nelze spravedlivě požadovat, aby dokládala uzavření smlouvy na konkrétní mediální kampaň a předkládala konkrétní podobu reklamního spotu, pokud pro poskytnutí záruky, že kampaň žalobkyně nebude ve významovém nesouladu s informacemi poskytovanými společností EKO-KOM, a.s., postačuje závazná autorizační podmínka, jejímž prostřednictvím bude tato povinnost žalobkyni uložena a na ní i vynucována. Vůči společnosti EKO-KOM, a.s. ostatně žalovaný obdobný požadavek neuplatňoval.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

8. Žalobkyně v této souvislosti dále namítala, že není důvodné zjištění žalovaného, že obsah televizního sdělení nebyl zapracován do tabulky s přehledem hlavních komunikačních sdělení, neboť tento obsah byl v jejím projektu popsán. Pokud jde o ministrem argumentovanou nereálnost rozpočtu informační kampaně, žalobkyně považuje za nepřijatelné, aby ministr zcela rezignoval na vlastní skutková zjištění a založil své rozhodnutí na ničím nepodložených účelových tvrzeních převzatých z vyjádření společnosti EKO-KOM, a.s. Je přitom plně v diskreci správního orgánu stanovit takové autorizační podmínky, které zajistí efektivní informování obyvatel na území celé České republiky.
9. Žalobkyně dále namítala, že ze zákona o obalech nevyplývá požadavek provedení analýz jednotlivých složek odpadu, jehož absence jí byla vytýkána. Navíc společnost EKO-KOM, a.s. v rámci správního řízení potvrdila, že je připravena sdílet s žalobkyní své výstupy ze zjišťování podílu obalové složky. Žalobkyni tedy není zřejmé, proč by měla být povinna provést a předložit

v rámci žádosti o udělení autorizace vlastní analýzy, když podíl obalové složky i v prvním roce své činnosti může založit na datech sdílených se společností EKO-KOM, a.s.

10. Žalobkyně zároveň nesouhlasila s výtkou ministra, že spolupráci se společností EKO-KOM, a.s. při zjišťování podílu obalové složky brání její prohlášení v projektu, že má záměr zjišťovat podíly obalové složky sama. Žalobkyně ve správním řízení doložila předjednanou spolupráci se společností Odpadová poradenská s.r.o., přestože takový požadavek z právních předpisů nevyplývá. Stanovování podílu obalové složky v komunálním odpadu, které by bylo zjišťováno v rámci spolupráce s touto společností, by probíhalo v souladu s návrhem metodiky, kterou si žalobkyně za tímto účelem nechala zpracovat a kterou ve správním řízení doložila. Žalobkyně nicméně nadále upřednostňuje spolupráci se společností EKO-KOM, a.s., která jí předložila návrh smlouvy, již žalobkyně akceptovala. K formálnímu uzavření smlouvy ovšem z důvodů na straně společnosti EKO-KOM, a.s. nedošlo, neboť ta na žádost o předložení smlouvy za účelem jejího podpisu ani na urgenci nereagovala, ač věděla, že právě o formální neuzavření smlouvy žalovaný opřel svůj důvod zamítnutí žádosti o autorizaci. Žalovaný pak přispívá k nerovnému zvýhodňování společnosti EKO-KOM, a.s., neboť své požadavky, kterými podmiňuje autorizaci, zakládá buď na zástupných důvodech (např. odůvodnění týkající se plnění informační povinnosti formou televizní reklamy), nebo na smluvní spolupráci, kterou společnost EKO-KOM, a.s. zjevně se záměrem zabránění udělení autorizace obstruuje. Žalobkyně je dále přesvědčena, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí není jednoznačné, který z těchto důvodů § 17 odst. 4 zákona o obalech měla vytýkaným nedostatkem naplnit.
11. Žalobkyně dále nesouhlasila s tím, že nedoložila smluvní nebo předmluvní vztahy se zpracovateli odpadu z obalů, neboť v rámci přílohy projektu předložila uzavřenou smlouvu s EKO Logistics s.r.o. a vyjádření záměru obdržená od společností FCC Česká republika, s.r.o., HANTÁLY a.s., Marius Pedersen a.s., RUMPOLD s.r.o. a COMPAG CZ s.r.o., jejichž podíl na trhu úpravců a zpracovatelů odpadu činí v souhrnu téměř 60 %. Současně závazně deklarovala, že hodlá navázat smluvní vztah i se všemi dalšími třídícími a zpracovatelskými zařízeními dostupnými v České republice, tedy v zásadě disponovat totožnou infrastrukturou na úrovni úpravců a zpracovatelů, jakou aktuálně využívá společnost EKO-KOM, a.s. Vyjádření záměru je pak v obchodních vztazích obecně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

uznávaným dokumentem, na jehož základě lze dovozovat předsmulvné odpovědnost. Proto zjištění správních orgánů o absenci smluvních a předsmulvních vztahů žalobkyně a úpravce nebo zpracovatele není správné a neodpovídá skutečnému stavu věci. Ve vztahu ke společnosti EKO Logistics s.r.o. pak ministr uvedl, že tato údajně nemá povolené žádné zařízení, které by provádělo úpravu, třídění nebo recyklaci odpadu. Nijak ovšem neodůvodnil, na jakých podkladech, které by byly součástí správního spisu, tento svůj závěr založil a nevypořádal se s argumentací žalobkyně, že společnost EKO Logistics s.r.o. disponuje řádně povoleným zařízením ke sběru a výkupu odpadů včetně všech obalových materiálů a všech tříděných obalových složek komunálního odpadu. K tomu žalobkyně přiložila výpis z Informačního systému odpadového hospodářství (ISOH), který podle ní prokazuje, že je tato společnost schopna plně pokrýt požadavky žalobkyně na zpracování veškerého obalového odpadu.

12. K výtce ministra týkající se vyhodnocení dat v tabulkách č. 24 a 25 projektu, žalobkyně uvedla, že z dat uvedených v tabulkách č. 24 a 25 projektu jednoznačně vyplývá míra recyklace a využití odpadu z obalů, přičemž na základě těchto dat je nepochybné, že žalobkyně splňuje zákonné požadavky na rozsah recyklace a celkového využití odpadu z obalů. Žalovaný porušil zásadu legitimního očekávání, když projekt žalobkyně vyložil způsobem, který neplyne z právních předpisů a který je v rozporu se záměrem žalobkyně, jež v projektu výslovně vyjádřila, že se nejedná se o horní, ale o nejnížší hranici plnění v jednotlivých materiálových skupinách. Zároveň žalovaný porušil zásadu materiální pravdy dle § 3 správního řádu, když se ani nepokusil postupovat tak, aby zjistil stav věcí, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a pochybení nenapravil ani ministr v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně je nadále přesvědčena, že na ní nebylo možné

spravedlivě požadovat, aby se v jednotlivých materiálových skupinách zavazovala k takové míře recyklace a celkového využití, která jí již neponechá žádný prostor, aby souhrnné cíle recyklace a celkového využití obalového odpadu mohla flexibilně dosáhnout v materiálových skupinách dle konkrétní situace na trhu.

13. Ministr se dále dle žalobkyně žádným způsobem nevypořádal s jejími námitkami ohledně zajištění sběrné sítě. Ministr nejprve tvrdil, že po společnosti EKO-KOM, a.s. je vyžadováno, aby vedla evidenci od osoby původce (obce) až po samotné využití odpadu (na žalobkyni však takový požadavek nebyl v žádné výzvě k odstranění vad žádosti uplatněn a ani o něm nebyla poučena), aby následně tvrdil pravý opak, tj. že současná evidence odpadů podle platné legislativy kontrolu pohybu odpadů od jeho původce (obce) do jeho zpracování, využití nebo recyklace vůbec neumožňuje. Výtka ministra, dle níž z projektu žalobkyně nevyplyvá, že smluvní zpracovatelé odpadů budou vést evidenci od osoby původce (obce) až po samotné využití odpadu, je zcela nedůvodná a nekoresponduje se zněním projektu žalobkyně, který měl žalovaný dlouhodobě k dispozici. Žalobkyně zprovoznila zkušební verzi svého výkaznictví, do níž měl každý subjekt, včetně žalovaného i ministra, možnost se zaregistrovat a vyzkoušet si její funkčnost; této možnosti však správní orgány nevyužily. Žalobkyně dále uvedla, že dle projektu nemůže docházet k duplicitě evidence množství upraveného/zpracovaného odpadu z obalů, neboť navržený systém odpovídajícím způsobem zohledňuje systém postavený na principu tržního podílu jednotlivých souběžně existujících autorizovaných obalových společností. V takovém systému zároveň nehrozí, že by žalobkyně vyčerpala veškerou kapacitu úpravců/zpracovatelů na trhu, čímž by znemožnila využít kapacitu společnosti EKO-KOM, a.s., ani že veškerou takovou kapacitu vyčerpá společnost EKO-KOM, a.s., a bude tedy ke své újmě „dotovat“ žalobkyni.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

14. Žalobkyně dále rozporovala skutková zjištění týkající se zajišťování zpětného odběru některých materiálů. Uvedla, že její sazebník smlouvy s obcemi a sazebník smlouvy s vlastníky nádob nestanoví sazbu úhrady za zpětný odběr dřevěných a textilních odpadů z obalů z toho důvodu, že nádobový sběr dřevěných a textilních odpadů z obalů v rámci obecních systému nakládání s odpady není provozován. Ostatně ani společnost EKO-KOM, a.s. ve svém sazebníku sazbu úhrady za zpětný odběr dřevěných a textilních obalových odpadů nestanovila. Proto by ani ona v logice argumentace žalovaného zpětný odběr k těmto materiálovým skupinám nezajišťovala, a žalobkyně by se tak žádného ohrožení zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o obalech nemohla dopustit. Žalobkyně zdůraznila, že byl její projekt koncipován obdobným způsobem jako systém sdruženého plnění stávající autorizované obalové společnosti EKO-KOM, a.s., který byl žalovaným schválen, proto závěr o ohrožení plnění povinností zpětného odběru a využití odpadu z obalů realizované společností EKO-KOM, a.s. není správný.
15. V **pátém žalobním bodu** žalobkyně namítala vady řízení.
16. Žalobkyně předně namítla, že v řízení před žalovaným došlo k porušení zákonných pravidel dokazování tím, že žalovaný ústní jednání svolané na den 25. 2. 2020 za účelem jednání o návrhu smlouvy o součinnosti autorizovaných obalových společností, kterou předložila žalobkyně, omezil na pouhou jednu hodinu a další jednání, které protokolárně přislíbil, již nesvolal a setrval v nezákonné nečinnosti. Společnost EKO-KOM, a.s. přitom uzavření smlouvy o součinnosti, kterou žalobkyně navrhla a předjedнала s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, odmítla. Žalobkyně se žádným svým úkonem nevzdala práva účasti na dokazování, ani nevyjádřila, že by za dostatečné považovala seznámení se s výsledky dokazování pouze prostřednictvím správního spisu. Již ve vyjádření k podkladům rozhodnutí poukazovala na své legitimní očekávání, že bude nařízeno další ústní jednání, jak se žalovaný dne 25. 2. 2020 zavázal. Žalovaný však ústní jednání nenařídil, neprovedl žádné dokazování, nevydal usnesení o zamítnutí nařízení ústního jednání (proti němuž by byl přípustný opravný prostředek), ani nevyrozuměl žalobkyni o provádění důkazů mimo ústní jednání, čímž zasáhl do jejích procesních práv.
17. Žalobkyně dále spatřovala pochybení správních orgánů v tom, že neměla možnost vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí, konkrétně k obsahu prezentace společnosti EKO Logistics s.r.o. na internetových stránkách, čímž došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Ministr k tomu na str. 15 napadeného rozhodnutí uvedl, že „*skutečností, zda internetová prezentace společnosti EKO Logistics s.r.o. byla nebo nebyly součástí spisu, ke které se nemohl odvolatel vyjádřit, nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť odvolatel předložil smlouvu s uvedenou společností, která však není oprávněna podle platných právních předpisů k zajišťování úpravy a využití veškerých odpadů z obalů, pro které odvolatel podal žádost, aby mohl zajišťovat sdružené plnění*“. Žalobkyni však není zřejmé, jak předložení smlouvy se společností EKO Logistics s.r.o. či otázka oprávnění této společnosti k zajišťování úpravy a využití odpadů souvisí s tím, že byla porušena její procesní práva tím, že neměla možnost se v prvostupňovém správním řízení vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí. Tisky z internetových stránek společnosti EKO Logistics s.r.o. nejsou součástí spisu, v důsledku čehož neměla žalobkyně možnost se k nim vyjádřit a navrhnout důkazy k vyvrácení chybného závěru žalovaného, který byl pro ni překvapivý. Žalovaný tak zjevně vycházel z podkladů, které nebyly obsahem spisu.
18. Žalobkyně dále namítala, že byl v její věci porušen princip legitimního očekávání, pokud nebyla po založení 4. konsolidované verze projektu vyzvána k odstranění vad její žádosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Žalobkyně byla žalovaným vyzývána k odstranění vad žádosti dvakrát (výzvou ze dne 26. 8. 2016 a ze dne 27. 4. 2018), vytýkané vady pak beze zbytku odstranila podáním ze dne 29. 6. 2018. Dne 20. 12. 2019 založila 4. konsolidovanou verzi svého projektu a požádala žalovaného, aby v případě jakýchkoli pochybností či nejasností ohledně nové verze projektu nařídil ústní jednání, či jí postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu pomohl odstranit případné vady doplněné žádosti. S ohledem na princip předvídatelnosti správního rozhodnutí pak žalobkyně legitimně očekávala, že pokud by žalovaný dospěl k závěru, že úpravy ve 4. konsolidované verzi projektu nezohledňují veškeré jeho požadavky nebo obsahují jakékoli nejasnosti, pokusí se tyto nejasnosti odstranit buď výzvou k odstranění vad žádosti, nařízením ústního jednání, nebo poučením pro účely předvídatelnosti rozhodnutí, k čemuž nedošlo. Ve věci proběhlo toliko ústní jednání dne 25. 2. 2020, na kterém žalovaný žalobkyni žádné nedostatky k projektu nesdělil. Dále již jen žalovaný vyzval žalobkyni usnesením ze dne 25. 8. 2020 k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí a poté přistoupil k vydání prvostupňového rozhodnutí, kterým autorizaci neudělil, a to z důvodů, které žalobkyně považuje za překvapivé.

19. Žalobkyně považuje za nepřijatelné, že žalovaný založil důvod prvostupňového rozhodnutí mj. na nesplnění požadavku ke sladění konceptu sdruženého plnění žalobkyně s konceptem stávající autorizované obalové společnosti EKO-KOM, a.s., a dokonce činil kroky, aby splnění této povinnosti, kterou vymáhá nad rámec zákona o obalech i principů hospodářské soutěže, fakticky zamezil, či alespoň přispěl k jejímu nenaplnění. Žalovaný žalobkyni odepřel zpřístupnění projektu zajišťování sdruženého plnění společnosti EKO-KOM, a.s. (částečně byla poskytnuta pouze verze, která byla podkladem žádosti EKO-KOM, a.s. o udělení autorizace před téměř 20ti lety), přestože je způsob fungování jediného současného systému sdruženého plnění provozovaného společností EKO-KOM a.s. žalovanému znám z jeho úřední činnosti. O zpřístupnění těchto informací žalobkyni byl veden soudní spor, ve kterém bylo rozhodnuto v její prospěch rozsudkem ze dne 11. 1. 2021, sp. zn. 5 A 138/2017. Po vrácení věci ministrem však žalovaný opětovně rozhodl o odepření zpřístupnění informací. Dále žalovaný žalobkyni odepřel zpřístupnění informace o tom, co je předmětem aktuální žádosti EKO-KOM, a.s. o změně autorizace i o době, o jakou EKO-KOM, a.s. žádá o prodloužení její autorizace. Zabránil tak žalobkyni nejen zjistit faktický obsah navrhovaných změn systému zajišťování sdruženého plnění společnosti EKO-KOM, a.s., ale též i pouhý předmět žádosti EKO-KOM, a.s. o změnu autorizace. Žalovaný též žalobkyni odepřel postavení vedlejšího účastníka ve správních řízeních vedených EKO-KOM, a.s. o prodloužení autorizace a o její změně.
20. Zákon o obalech přitom nestanovuje požadavek na sladění koncepcí informování spotřebitelů mezi autorizovanými obalovými společnostmi, proto tímto požadavkem nelze účelově podmiňovat udělení autorizace. Přesto se však ve svém projektu zavázala dbát na významový soulad informací poskytovaných spotřebitelům ze strany společnosti EKO-KOM, a.s. a v projektu navrhla, aby právě tato povinnost formovala obsah autorizačních podmínek, které budou tvořit výrokovou část rozhodnutí žalovaného a budou ji právně zavazovat. Není tedy pravdou, že by odmítla jakoukoliv harmonizaci s informováním prováděným společností EKO-KOM, a.s., jak tvrdil ministr. Projekt žalobkyně pak není založen na soutěži jednotlivých autorizovaných obalových společností o obce, ale na principu sdíleného užívání již existující infrastruktury dostatečně četných sběrných míst v rámci všech obecních systémů tříděného sběru komunálního odpadu, přičemž žalobkyně bude podporovat jak provozovatele stávající infrastruktury (obce prostřednictvím smlouvy o využívání obecního systému), tak vlastníky jednotlivých sběrných nádob (prostřednictvím smluv s vlastníky nádob). Žalobkyně ve správním řízení doložila formou Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

stovek prohlášení obcí jejich předsmluvní vyjádření připravenosti k jednání o uzavření smlouvy na základě známých autorizačních podmínek, a to bezprostředně po nabytí právní moci rozhodnutí o udělení autorizace, tedy poté, co budou známy parametry a podmínky udělené autorizace. Závěr ministra, že žalobkyně zamýšlí oslovit obce až po udělení autorizace, je tedy zjevně chybný. Současně nelze na žalobkyni ani na obcích spravedlivě požadovat závazné uzavření smlouvy, pokud byla nucena opakovaně přistupovat k úpravám projektu a teprve následně stanovené autorizační podmínky mohou mít vliv na obsah smluvní obligace. Pokud tedy správní orgány podmínily splnění podmínek udělení autorizace předložením závazných smluv, byly povinny řádně vyložit, z jakého důvodu nepostačuje prohlášení připravenosti obcí ke smluvním jednáním po udělení autorizace.

21. Žalobkyně též namítala, že žalovaný v řízení v rámci nahlížení do spisu zpřístupnil obchodní tajemství žalobkyně jejímu přímému konkurentovi, společnosti EKO-KOM, a.s., a to aniž by jej předtím poučil o povinnosti mlčenlivosti o obchodním tajemství žalobkyně a o právních následcích porušení této povinnosti a o tomto poučení sepsal protokol. Žalobkyně přitom v průběhu správního řízení opakovaně poukazovala na to, že společnost EKO-KOM, a.s. svá procesní práva využívá k adaptaci svého vlastního systému a ještě přesnějším zacílení svého jednání, a to na základě znalosti obchodní strategie žalobkyně a kroků žalovaného. Žalobkyně připustila, že její námitky ohledně ochrany obchodního tajemství nebyly městským soudem shledány v rozsudku ze dne 16. 6. 2020, č. j. 11 A 79/2018-194, důvodnými s ohledem na postavení EKO-KOM, a.s. coby účastníka řízení, nicméně se domnívá, že nejpozději od okamžiku založení 4. konsolidované verze projektu neměla být společnost EKO-KOM, a.s. účastníkem správního řízení, a neměla tak být oprávněna těžit z tohoto právního postavení.
22. V **šestém žalobním bodu** žalobkyně uvedla, že žalovaný pochybil, pokud jednal se společností EKO-KOM, a.s. jako s vedlejším účastníkem řízení, ačkoliv po založení 4. konsolidované verze projektu již neměla být účastníkem správního řízení o vydání autorizace žalobkyni. Ve vedeném správním řízení vydal ministr dne 28. 1. 2019 rozhodnutí, ve kterém potvrdil, že EKO-KOM, a.s. je účastníkem daného správního řízení. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí nicméně plyne, že k tomuto závěru ministr dospěl „*při přihlédnutí ke konkrétnímu obsahu žádosti žadatele*“. Skutečnost, že dosavadní držitel autorizace bude vystaven konkurenci od dalšího či dalších držitelů tohoto oprávnění přitom nepředstavuje přímé dotčení jeho práv ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, neboť ze zákona o obalech nevyplývá, že by držitel dříve udělené autorizace měl mít nějaké výsadní postavení vůči držitelům později udělené autorizace, a to ani ve fázi řízení o jejím udělení. Postavení účastníka společnosti EKO-KOM, a.s. nepřiznává ani § 17 odst. 4 zákona o obalech, ze kterého účastenství autorizovaných obalových společností nijak nevyplývá.
23. **Žalovaný** ve svém vyjádření navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
24. Uvedl, že z formulace výrokové části prvostupňového rozhodnutí zřetelně vyplývá, jak bylo rozhodnuto o žádosti žalobkyně, a to v mezích i způsobem, jež zákon o obalech stanovuje. Meze rozhodování dle § 17 zákona o obalech, tj. udělení či neudělení autorizace, i způsob rozhodování, byly žalovaným jednoznačně dodrženy. Použitá formulace ve výrokové části rozhodnutí je pouze

jinou formulací, že se žádost žalobkyně zamítá. V textu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaného je k tomu uvedeno, že jde o důvod pro zamítnutí žádosti o autorizaci podle § 17 odst. 4 zákona o obalech.

25. K namítané nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost z důvodu nerozlišení dvou samostatných důvodů zamítnutí žádosti o autorizaci podle § 17 odst. 4 zákona o obalech žalovaný uvedl, že důvod pro zamítnutí žádosti uvedený pod bodem 3 uvedeného ustanovení zahrnuje podmínku „řádně“ a podmínku „dostatečně dlouhodobě“ pod jeden důvod. Není tedy právně rozhodné, zda se tak stane při splnění jenom jedné z podmínek nebo obou. Odůvodnění napadených rozhodnutí obsahuje zcela konkrétní důvody, které právně kvalifikovaně zdůvodňují, proč nebyla žalobkyni autorizace udělena: nezajištění sběrné sítě ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o obalech; neexistence dostatečných záruk, že zamýšlený projekt bude provozován řádně a dostatečně dlouhodobě a že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o obalech, a to riziko vzniku duplicitní evidence, absence doložení zajištění úpravy a využití odpadů z obalů, informování spotřebitelů podle § 10 odst. 2 zákona o obalech, stanovení obalové složky, nezajištění zpětného odběru obalů z některých materiálů. Všechny uvedené důvody prvostupňového rozhodnutí by mohly být samostatnými důvody pro zamítnutí žádosti žalobkyně podle § 17 odst. 4 zákona o obalech.
26. Žalovaný připomněl, že žalobkyní údajně zajištěná sběrná síť ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o obalech nebyla žádným odpovídajícím způsobem doložena. Z projektu žalobkyně vyplývá, že předpokládá zajištění dostatečně četné a dostupné sítě sběrných míst na základě smlouvy s vlastníkem nádob. To je však v naprostém rozporu s tím, že provozovatelem sítě sběrného odběru (systému třídění komunálního odpadu) jsou obce jakožto původci komunálního odpadu, a nikoliv vlastníci sběrných nádob. Jelikož žalobkyně nepředložila žádnou smlouvu s obcí jako provozovatelem systému nakládání s komunálními odpady, nelze zpochybnit příslušnou argumentaci rozhodnutí žalovaného. Žalobkyně zamýšlí oslovit obce až po udělení autorizace podle žádosti, tj. sama uznává, že ke dni udělení autorizace by neměla zajištěné jediné místo zpětného odběru (sběrnou síť). Žalovaný tak nerozumí výhradám, že je jeho rozhodnutí v tomto vnitřně rozporné.
27. K námitce žalobkyně týkající se neplnění povinnosti informovat spotřebitele podle § 10 odst. 2 zákona o obalech žalovaný uvedl, že prvostupňové rozhodnutí se věnuje pouze námitkám uplatněným k příslušným částem, nikoliv všem způsobům plnění informační povinnosti, což žalobkyně naprosto neadekvátně považuje za zcela účelové pominutí dalších způsobů plnění. Žalovaný pak považuje argumentaci žalobkyně za vnitřně rozpornou, protože sama uvádí, že spolupráci s obcemi považuje za nejdůležitější způsob splnění uvedené informační povinnosti, a deklaruje postupovat při plnění povinnosti informovat spotřebitele podle § 10 odst. 2 zákona o obalech tak, že bude spolupracovat s obcemi, což by mělo být promítnuto do příslušných smluv s obcemi, avšak zároveň k žádosti nedoložila žádné smlouvy s obcemi, ani smlouvy o smlouvě budoucí či s odloženou účinností. Podle projektu má navíc postupné uzavírání smluv s obcemi trvat dva roky.
28. Žalobkyně byla přípisem žalovaného ze dne 27. 4. 2018 v bodě 10 vyzvána k tomu, aby odstranila vady žádosti spočívající v tom, že doplní informace, jakým konkrétním způsobem bude zajištěno stanovení obalové složky (podílu odpadu z obalů) v odpadech. Bylo jí sděleno, že nedoložila předjednání realizace ani s jednou z uvedených společností, a tak nelze dovodit, že projekt poskytuje dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě, a že neohrozí plnění povinností zpětného

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odběru a využití realizovaného jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o obalech, což bylo také důvodem pro zamítnutí žádosti o autorizaci podle § 17 odst. 4 zákona o obalech. Obalová složka komunálního odpadu měla být podle projektu stanovena na základě příslušné metodiky a po realizaci dostatečného množství analýz jednotlivých složek odpadu prováděných minimálně jeden rok. Žalobkyně tyto analýzy neprovedla a nepřiložila k žádosti. V případě udělení autorizace žalobkyně by tak tato v prvním

roce neměla stanoven podíl obalové složky, což by znemožnilo objektivní kontrolu, zda splnila požadavky podle § 12 zákona o obalech. Žalobkyně nedoložila, že bude schopna zajišťovat sdružené plnění již od prvního dne autorizace, což vyplývá z nepředložení smluvních nebo předmluvních vztahů mezi žalobkyní a zpracovateli dopadů. Tato skutečnost by vedla k ohrožení zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o obalech. Ve vztahu ke smlouvě uzavřené se společností EKO Logistic s.r.o. pak žalovaný konstatoval, že tato společnost nemá povolené žádné zařízení, které by provádělo úpravu, třídění nebo recyklaci odpadu. Zařízení uvedené společnosti jsou určena a povolena pouze ke sběru a výkupu odpadů, autovraků a elektroodpadu. Ostatní žalobkyní vyjmenované společnosti s ní žádné smluvní nebo předmluvní vztahy neuzavřely, neboť vyjádření záměru nelze za takový vztah považovat.

29. Žalobkyně současně neuvedla žádná data, ze kterých by vyplynula míra recyklace a využití. Pokud byla v projektu uvedena data jako minimální hodnoty způsobem, který neumožňuje dospět k celkovým součtům, měla žalobkyně doložit, jak celkových součtů dosáhne.
30. Projekt žalobkyně dále nedává garance, že nedojde k ohrožení dosavadního způsobu plnění zpětného odběru a využití odpadu z obalů a že nedojde k duplicitě evidencí odpadů. Evidence podle zákona o obalech by měla bránit vytvářet odpad navíc pouze v evidenci, a tím vykazovat povinnému subjektu sběr a recyklaci odpadu, které reálně neproběhly, a tím minimalizovat náklady na provedení sběru a recyklaci odpadu. Riziko duplicit žalobkyně žádným způsobem neodstranila. Přestože žalobkyně doplnila k rozkladu sazebník pro obce, nelze tím zpochybnit argumentaci prvostupňového rozhodnutí, že nemá podle projektu zajištěný zpětný odběr odpadů z jiných obalových materiálů.
31. K tvrzenému nenařízení ústního jednání po 25. 2. 2020 žalovaný uvedl, že o tom, zda bude nařízeno ústní jednání, rozhoduje v řízení o žádosti podle § 49 odst. 1 správního řádu ministerstvo. V průběhu řízení o žádosti žalobkyně bylo nařízeno a realizováno několik ústních jednání ve dnech 19. 5. 2016, 24. 5. 2018, 7. 6. 2018, 21. 6. 2018, 8. 10. 2018 a 25. 2. 2020. Skutečnost, že jedno ústní jednání již nebylo ze strany žalovaného nařízeno, i když bylo předtím avizováno, nezpůsobuje jakoukoli nezákonnost rozhodnutí. Nebylo-li ústní jednání nařízeno, pak také logicky nemohlo být jeho nařízení usnesením zamítnuto, jak navrhuje žalobkyně.
32. Skutečnost, zda internetová prezentace společnosti EKO Logistics s.r.o. byla nebo nebyla součástí spisu, ke které se nemohla žalobkyně vyjádřit, nezpůsobuje dle žalovaného nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, neboť, jak sama žalobkyně uvádí, lze informace o oprávnění uvedené společnosti dohledat v Informačním systému odpadového hospodářství (ISOH).
33. Ohledně námitky žalobkyně o nesprávném okruhu účastníků řízení žalovaný konstatoval, že postavení společnosti EKO-KOM, a.s. jako účastníka řízení o žádosti žalobkyně vyplývá z § 17 odst. 4 zákona o obalech. Z tohoto ustanovení vyplývá, že nelze vydat rozhodnutí o

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

autorizaci podle žádosti žalobkyně, aniž by bylo v řízení zjištěno, zda a jak realizace projektu podle její žádosti ovlivní současné zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití odpadů z obalů realizované jinou autorizovanou obalovou společností, tj. společnost EKO-KOM, a.s. Žalobkyně nadto tuto společnost označila jako účastníka řízení již při podání žádosti. Postavení společnosti EKO-KOM, a.s. bylo postaveno na jisto rozhodnutím ministra ze dne 28. 1. 2019 a také rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186.

34. K námitce nevydání další výzvy k odstranění vad žádosti žalovaný uvedl, že není povinen opakovaně vyzývat žalobkyni k odstranění vad žádosti, dokud tato nebude zbavena všech vytknutých vad, neboť o žádosti žalobkyně se rozhoduje ve správním uvážení na základě zákonem stanovených podkladů. Přesto žalovaný žalobkyni k odstranění vad žádosti opakovaně vyzýval.
35. Ke skutečnosti, že mezi společností EKO-KOM a.s. a žalobkyní nedošlo k uzavření dohody o součinnosti, žalovaný uvedl, že tato nebyla relevantní pro zamítnutí žádosti.
36. K námitkám žalobkyně, které se týkaly prodloužení či změny autorizace společnosti EKO-KOM, a.s., žalovaný uvedl, že tyto byly vypořádány v předmětných řízeních, nikoliv v řízení o žádosti o udělení autorizace.
37. K námitce žalobkyně ohledně ochrany obchodního tajemství žalovaný uvedl, že nebyly shledány jako důvodné, jak vyplývá z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2020, č. j. 11 A 79/2018-194, jehož správnost byla potvrzena na základě podané kasační stížnosti rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 159/2020-60. Postup žalovaného při nahlížení do spisu v řízení o žádosti žalobkyně tak nelze označit za nezákonný.
38. **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. Důvodem je primárně skutečnost, že žalobkyně nesplňuje podmínky pro udělení autorizace, neboť klíčovým a zcela zřejmým nedostatkem žádosti o autorizaci je nezajištění míst zpětného odběru a odpadů z obalů, který by sám o sobě postačoval k zamítnutí žádosti. Dále se osoba zúčastněná na řízení podrobně vyjádřila k jednotlivým žalobním námitkám a odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186, ze dne 16. 6. 2020, č. j. 11 A 79/2018-194, a související rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 159/2020-60, kterým byla zamítnuta kasační stížnost, a na recentní rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2023, č. j. 15 A 69/2020-150, a související rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2023, č. j. 4 As 57/2023-62, kterým byla zamítnuta kasační stížnost.
39. Při **jednání dne 1. 11. 2023** účastníci setrvali na argumentaci uvedenou v rámci svých podání v předcházejícím soudním řízení.

III.

Posouzení žaloby

40. Městský soud v Praze (dále jen „soud“) ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, přitom vycházel ze

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí podle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vady napadeného rozhodnutí, ke kterým by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud u napadeného rozhodnutí neshledal.

41. Na základě prokázaného skutkového stavu věci dospěl soud k závěru, že žaloba **není** důvodná.
42. 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.*“
43. 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 převedením vlastnického práva k obalu, k němuž se tyto povinnosti vztahují, za účelem jeho dalšího uvedení do oběhu, jestliže tak smlouva o převedení 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").*“
44. 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).*“
45. 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.*“
46. 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.“*
47. 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.“
48. Podle § 17 odst. 5 zákona o obalech „rozhodnutí o autorizaci se uděluje na dobu určitou, nejdéle na dobu 10 let, a nepřechází na jinou právníckou nebo fyzickou osobu.“
49. 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.“*
50. 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.“

51. 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.“*
52. 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.“*
53. 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).“*
54. Soud se nejprve zabýval v pořadí **třetím žalobním bodem**, v němž žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Soud konstatuje, že napadené ani prvostupňové rozhodnutí z uvedených důvodů nepřezkoumatelným neshledal.
55. 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 žalovaný a ministr jako rozkladový orgán nevyhověli žádosti žalobkyně a z odůvodnění rozhodnutí jsou zřetelně patrný jejich správní úvahy. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí potom nezakládá, pokud ministr nepřistoupil k nevypořádání každé jednotlivé rozkladové námitky odděleně, ale přistoupil k jejich vypořádání v blocích. 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.
56. Důvodnou naopak shledal soud související námitku v **prvním žalobním bodě**. V něm žalobkyně namítala rozpor výroku prvostupňového rozhodnutí s požadavkem § 17 odst. 4 zákona o obalech, kdy ve výroku tohoto rozhodnutí nebylo výslovně uvedeno, že se žádost žalobkyně *„zamítá“*, ale namísto toho žalovaný uvedl, že se žalobkyni *„autorizace k zajišťování sdruženého plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadů z obalů podle ustanovení § 17 zákona o obalech (...) neuděluje.“*
57. Soud dává za pravdu žalobkyni, že výrok má správně znít tak, že se *„žádost o vydání rozhodnutí o autorizaci zamítá“*. Není přitom zřejmé, proč žalovaný nerespektoval dikci

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zákona a výrok formuloval rozdílně. I přes výše uvedené však zůstal význam výroku co do smyslu zachován – žalobkyně ostatně ani v řízení nenamítala, že by nebylo zřejmé, jak bylo s její žádostí o autorizaci naloženo, tj. zda jí bylo vyhověno či nikoliv. Zamítavý charakter výroku je pak podpořen též zněním odůvodnění prvostupňového, resp. napadeného, rozhodnutí, kde je jednoznačně vyloženo, že žádosti žalobkyně nebylo vyhověno, přičemž žalovaný založil prvostupňové rozhodnutí na neexistenci dostatečných záruk ve smyslu § 17 odst. 4 zákona o obalech, že sdružené plnění žalobkyně bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě a že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami.

58. Ačkoliv tak žalovaný při formulaci výroku prvostupňového rozhodnutí pochybil (a vadu neodstranil ani ministr v rámci řízení o rozkladu), soud uvedenou vadu rozhodnutí neshledal za natolik podstatnou, aby sama vedla ke zrušení napadených rozhodnutí.
59. Důvodným pak soud dále neshledal ani **druhý žalobní bod**, ve kterém žalobkyně namítala nerozlišení důvodů rozhodnutí dle § 17 odst. 4 zákona o obalech.
60. Jak vyplývá z gramatického výkladu uvedeného ustanovení, obě možnosti pro zamítnutí žádosti o udělení autorizace jsou v zákoně o obalech uvedeny vedle sebe v tomtéž ustanovení a v téže větě; nemůže tak dojít k nepřekoumatelnosti pro nesrozumitelnost.
61. Soud tak dává za pravdu žalovanému, že důvod pro zamítnutí žádosti uvedený v § 17 odst. 4 zákona o obalech, vymezený žalovaným dle gramatického znění předmětného ustanovení jako bod 3 (tj. zamítnutí žádosti o udělení autorizace *„jestliže projekt zajišťování sdruženého plnění neposkytuje dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě“*) zahrnuje podmínku „řádne“ a podmínku „dostatečně dlouhodobě“ pod jeden důvod. Není proto právně rozhodné, zda dojde k naplnění jenom jedné z podmínek pro zamítnutí žádosti nebo obou.
62. Důvodným soud neshledal ani **čtvrtý žalobní bod**, v němž žalobkyně namítala nesprávná skutková zjištění ze strany správních orgánů obou stupňů a jejich nesprávné věcné a právní posouzení její žádosti.
63. Soud předně uvádí, že podstatnou překážkou udělení autorizace je skutečnost, že potenciální autorizovaná obalová společnost nemá zajištěnou dostatečně rozsáhlou síť sběrných míst (smlouvy s dostatečným počtem obcí). V případě žalobkyně pak nebyla uzavřena smlouva žádná.
64. Žalobkyně tak nijak nedoložila, že je oprávněna sběrnou sítí využívat k poskytování sdruženého plnění, což bylo jednou ze zásadních překážek k udělení požadované autorizace. Nepředložení byť jediné smlouvy s obcemi s tím, že je žalobkyně uzavře až po získání autorizace, logicky zákonnou podmínku pro její udělení nenaplní. K tomu soud připomíná, 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 neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití odpadu realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o odpadech.
65. Ohledně námitek proti závěru o nedoložení existence či zajištění sběrné sítě pro zpětný odběr odpadů z obalů soud dále poznamenává, 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

fungování navrženého systému sdruženého plnění dotkne systému existujícího. Ačkoliv zákon o obalech nestanoví

spolupráci autorizované obalové společnosti s obcemi jako jedinou možnost zajištění funkčního systému sdruženého plnění, ani to, jakým konkrétním způsobem má autorizovaná obalová společnost 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 žalobkyně navržený projekt pracuje v rámci zpětného odběru odpadů z obalů s využitím stávající sběrné sítě, kterou realizuje současně fungující autorizovaná obalová společnost, 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 autorizovanou obalovou společností. Pokud žalobkyně i přes výzvy žalovaného k odstranění vad nedoložila byť jedinou platně uzavřenou smlouvu s obcemi, 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, a zákonné požadavky na udělení autorizace tak nesplňuje.

66. Soud pro úplnost odkazuje na § 21 odst. 1 písm. b) zákona o obalech, podle kterého je autorizovaná obalová společnost povinna uzavřít smlouvu o sdruženém plnění s každou osobou, která má o uzavření zájem a nemá vůči autorizované obalové společnosti nesplněné splatné závazky. K uzavření smlouvy o sdruženém plnění mezi akcionářem a autorizovanou obalovou společností 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 zákona o obalech. Jestliže by žalobkyně v okamžiku získání autorizace neměla vůbec zajištěnou sběrnou síť, znamenalo by to, že pro odpady z obalů uvedených na trh nebo do oběhu by neexistovala žádná žalobkyní zajištěná místa zpětného odběru.
67. Pouze deklarovaná a zároveň dostatečně nespecifikovaná a smluvně nepodložená budoucí přímá spolupráce žalobkyně s odpadovými společnostmi je pak v kontextu projednávané věci 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 síť 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 autorizovaná obalová společnost na základě udělené autorizace dle žádosti, jelikož osoba

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zúčastněná na řízení je povinna hradit náklady spojené s obaly, vůči nimž má povinnost zpětného odběru.

68. Z uvedeného plyne, že nelze zajistit sběrnou síť míst zpětného odběru autorizovanou obalovou společností 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 ministra k této otázce plně ztotožňuje.
69. Žalobkyně tak v řízení o žádosti neprokázala, že má zajištěnou sběrnou síť v souladu s § 10 odst. 1 a § 2 písm. i) zákona o obalech. Pouhá existence sběrné sítě není důkazem, že tuto sběrnou síť zajišťuje/bude zajišťovat žalobkyně. Předložení smluv o smlouvách budoucích (či veskrze neformálních „příslibů“ budoucí spolupráce) v této souvislosti nepostačuje.
70. Žalobkyně pak skutečnost, že ve správním řízení nedoložila smluvní nebo předmluvní vztahy se zpracovateli odpadu z obalů, vyjma smlouvy se společností EKO Logistics s.r.o., v řízení nijak nerozporovala. Společnost EKO Logistics s.r.o. ovšem nemá povolené žádné zařízení, které by provádělo úpravu, třídění nebo recyklaci odpadu, neboť zařízení této společnosti jsou určena a povolena pouze ke sběru a výkupu odpadů, autovraků a elektroodpadu. Za zpracovatele odpadu z obalů tak společnost EKO Logistics s.r.o. považovat nelze, jak správní orgány ostatně žalobkyni sdělily již v rámci napadených rozhodnutí.
71. Soud na tomto místě připomíná, že pokud nastane v řízení o žádosti o udělení autorizace byť 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, a zda je projekt dostatečně finančně zajištěn a neohroží 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. 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, jak žalobkyně opakovaně tvrdí, nebyla by tato námitka důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žádost žalobkyně totiž neobstála předně proto, že projekt nedostal obligatorním zákonným požadavkům dle § 17 odst. 4 zákona o obalech. Žalovaný tak nemohl jinak, než její žádost zamítnout. Není pak pravdou, že žádost žalobkyně v projednávané věci byla bezchybná a vznikl jí tak právní nárok na udělení autorizace. O skutečnosti, že žádost žalobkyně obsahovala vady, které bránily jejímu vyhovění, přitom žalovaný žalobkyni informoval ve dvou obsáhlých výzvách. I přes ně však žalobkyně vady žádosti neodstranila a zákonným požadavkům nedostála. Z uvedených důvodů tak ani nemohlo dojít ke zneužití správního uvážení, jak žalobkyně tvrdí (o tom by šlo naopak uvažovat v situaci, kdy by i přes nesplnění podmínek zákona o obalech a neodstranění vytčených vad bylo její žádosti vyhověno).
72. Co se týče namítané nečinnosti společnosti EKO-KOM, a.s. ve věci uzavření smlouvy o sdílení výstupů ze zjišťování podílu obalové složky v tříděném sběru komunálního odpadu, k této námitce žalobkyně nedoložila nic, co by její obavy a domněnky potvrzovalo. Zároveň si žalobkyně protirečí, pokud tvrdí, že je pro úspěch její žádosti o autorizaci

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odkázána na snahu spolupracovat ze strany společnosti EKO-KOM, a.s., ačkoliv v předloženém projektu prohlásila, že má záměr zjišťovat podíly obalové složky sama, na což upozornil již ministr na str. 11 napadeného rozhodnutí.

73. 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 § 13 odst. 1 zákona o obalech. Nekonkretizovala však důvody, kterými měly být výhrady správních orgánů rozptýleny. Soud tak ve stejné rovině obecnosti konstatuje, že žalobkyně hodlala zajišťovat zpětný odběr odpadů z obalů v některých případech pouze prostřednictvím svozové společnosti a nikoliv za smluvní spolupráce s obcemi. Hrozilo tak, že obec, ze které by žalobkyní zasmluvněná svozová společnost odvezla odpad z obalů, by toto následně vykazala jak žalobkyni, tak osobě zúčastněné na řízení. Riziko vzniku duplicit v evidenci tedy žalobkyně ani po výzvě ze strany žalovaného neeliminovala.
74. Důvodným neshledal soud ani **pátý žalobní bod** obsáhle namítající vady řízení.
75. K charakteru vedeného správního řízení o žádosti žalobkyně 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 § 45 odst. 2 správního řádu vykládat tak, že je správní orgán 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.
76. 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 27. 4. 2018 nedostála, neboť popsané vady žádosti (projektu) řádně neodstranila. Soud si je vědom toho, že žalobkyně při ústním jednání konaném dne 25. 2. 2020 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 27. 4. 2018. Povinnost opakovaně přistupovat k výzvě k odstranění vad žádosti již neměl.
77. Nezákonnost soud neshledal ani v namítané překvapivosti rozhodnutí, a to i s přihlédnutím k tomu, že žalobkyně byla ve výzvě k odstranění vad ze dne 27. 4. 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 (předně bod 10 výzvy).
78. K žalobkyni namítanému nenařizení ústního jednání po 25. 2. 2020, ač jej žalovaný neformálně přislíbil, soud uvádí, že o tom, zda bude nařízeno ústní jednání, rozhoduje v řízení o žádosti podle § 49 odst. 1 správního řádu správní orgán. Děje se tak mj. Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

s přihlédnutím k § 6 odst. 1 tohoto zákona, podle kterého by měl vyřídit věc bez zbytečných průtahů, a k § 6 odst. 2 téhož zákona, podle kterého má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a aby dotčené osoby co možná nejméně zatěžoval. Uvedené vyjadřuje zásadu tzv. hospodárnosti řízení. V průběhu řízení o žádosti žalobkyně o autorizaci bylo nařízeno a také realizováno šest ústních jednání (ve dnech 19. 5. 2016, 24. 5. 2018, 7. 6. 2018, 21. 6. 2018, 8. 10. 2018 a 25. 2. 2020). Skutečnost, že další ústní jednání již nebylo ze strany žalovaného nařízeno, i když bylo předtím avizováno, nezákonnost následně vydaného rozhodnutí nezpůsobuje. Je tomu tak jednak proto, že žalobkyně měla možnost na celkem šesti ústních jednáních prezentovat svou žádost a ve spolupráci se správním orgánem odstranit vady své žádosti, jednak proto, že žalobkyně byla žalovaným v průběhu správního řízení dvakrát vyzvána k odstranění vad její žádosti (výzvou ze dne 26. 8. 2016 a ze dne 27. 4. 2018) a následně procesně správně seznámena s podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí usnesením ze dne 25. 8. 2020. Bezpochyby tak věděla, z jakých podkladů bude žalovaný vycházet, jaké vady její žádosti v průběhu správního řízení vytýkal, stejně jako znala následek jejich neodstranění spočívající v zamítnutí její žádosti. § 49 odst. 1 správního řádu pak neukládá správnímu orgánu povinnost vydávat procesní usnesení o zamítnutí ústního jednání, které nenařídil, jak se žalobkyně mylně domáhá. K tomu soud připomíná, že správní řízení se vede primárně v písemné formě a nařízení ústního jednání nebylo ve věci žalobkyně obligatorní. I přesto proběhlo ústních jednání šest. Žalobkyně tak bezpochyby měla více než dostatečný prostor se v průběhu řízení v rámci ústních jednání se správním orgánem ke svému projektu vyjádřit a reagovat na výtky.

79. Vadou řízení soud neshledal ani skutečnost, že se žalobkyně nemohla vyjádřit k internetové prezentaci společnosti EKO Logistics s.r.o., neboť informace o oprávnění uvedené společnosti lze dohledat v Informačním systému odpadového hospodářství (ISOH), což ostatně uvedla sama

žalobkyně v podané žalobě a žalovaný tento závěr potvrdil. Vzhledem k tomu, že u žalobkyně nebyly splněny zákonné předpoklady pro udělení autorizace, však nemohla skutečnost, zda se vyjádří či nevyjádří k prezentaci společnosti EKO Logistics s.r.o., na posouzení její žádosti ničeho změnit.

80. K namítané diskriminaci žalobkyně 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 autorizovaných obalových společností nemůže dojít přehlížením zásadních nedostatků v žádosti a projektu žalobkyně vytkřených shora.
81. Co do porušení ochrany obchodního tajemství žalobkyně soud předně uvádí, že žalobkyně informace uvedené ve správním spise za obchodní tajemství výslovně neoznačila. Protože pak zákon o obalech samostatnou úpravu postupu nahlížení do správního spisu neobsahuje, je pro projednávanou věc rozhodné znění § 38 odst. 6 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 159/2020-60). Z § 38 odst. 6 správního řádu vyplývá, že je jím poskytována jednak ochrana utajovaných informací, jednak ochrana údajů, na které se vztahuje zákonem uložená nebo zákonem uznaná povinnost mlčenlivosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

82. Pojem utajovaná informace je definován v § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Podle uvedeného ustanovení se utajovanou informací rozumí informace v jakémkoliv podobě, zaznamenaná je na jakémkoliv nosiči, označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyhrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací. Z ust. § 139 odst. 1 tohoto zákona pak vyplývá, že seznam utajovaných informací vydává vláda svým nařízením. Seznam utajovaných informací byl vydán v nařízení vlády č. 522/2005 Sb.; obchodní tajemství v tomto seznamu uvedeno není. Je tedy postaveno na jisto, že obchodní tajemství není utajovanou informací.
83. Ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu dále poskytuje ochranu údajům, na které se vztahuje zákonem uložená povinnost mlčenlivosti. Definice tohoto pojmu správní řád neobsahuje. Pojmově jde o takovou povinnost, která je výslovně zákonem uložená. To znamená, že je nutno utajit takové informace, ve vztahu k nimž to zákon výslovně stanoví. Správní řád výslovně ustanovení o tom, že by uloženou povinností mlčenlivosti bylo obchodní tajemství, neobsahuje. Neobsahuje ani ustanovení o tom, že je obchodnímu tajemství poskytnuta ochrana v tom smyslu, že jeho obsah nemůže být zpřístupněn jinému účastníkovi řízení. Ani zákon o obalech, podle něhož bylo řízení zahájeno, neobsahuje žádná ustanovení, ze kterých by vyplýval zákaz nahlížení účastníky správního řízení do dokladů, označených jako obchodní tajemství. Nejde tedy o zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti.
84. Tataž norma správního řádu dále poskytuje ochranu údajům, na které se vztahuje zákonem uznaná povinnost mlčenlivosti. Ani definici tohoto pojmu správní řád neuvádí. Z jazykového i logického výkladu vyplývá, že jde o takovou povinnost, kterou stát uzná jako povinnost poskytnout předmětným skutečnostem veřejnoprávní ochranu. U obchodního tajemství se to projeví například v tom, že zvláštní zákon respektuje rozhodnutí určitého subjektu, který označí některé skutečnosti jako obchodní tajemství, tedy výslovně ochranu těmito údajům poskytne, tedy „uzná“ že je třeba, aby správní orgány údaje chránily i přes jeho soukromý právní charakter. Jen ovšem třeba zdůraznit, že ani samotné označení informace za obchodní tajemství není dostačující k tomu, aby požadovaná informace nebyla poskytnuta; správní orgán je povinen zkoumat, zda označení údajů za obchodní tajemství skutečně splňuje všechny náležitosti obchodního tajemství podle zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 7 As 24/2007-106).
85. Lze tak shrnout, že zákon o obalech ani správní řád zvláštní ustanovení chránící obchodní tajemství neobsahují. Správní řád poskytuje ochranu utajovaným informacím, zákonem uložené nebo uznané povinnosti mlčenlivosti, o které v projednávané věci nejde. Žalobkyně současně obsah svého projektu přiložený k žádosti o autorizaci za své obchodní tajemství neoznačila, a i kdyby tak učinila, stále by záleželo na úvaze správního orgánu, zda žalobkyni poskytnuté informace za obchodní tajemství ve smyslu ust. § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, označí či nikoliv. Tato obecná námitka žalobkyně tak při nedůslednosti zejména z její strany v rámci probíhajícího správního řízení nemůže obstát.
86. Dále soud posuzoval námitku, podle které žalovaný založil důvod prvostupňového rozhodnutí mj. na nesplnění požadavku ke sladění konceptu sdruženého plnění žalobkyně s konceptem stávající autorizované obalové společnosti EKO-KOM, a.s., a to za situace, kdy žalovaný činil kroky, aby splnění této povinnosti, kterou vymáhá nad rámec zákona o obalech i principů hospodářské soutěže, fakticky zamezil, či alespoň přispěl k jejímu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nenaplnění, kdy kupř. žalobkyni odepřel zpřístupnění projektu zajišťování sdruženého plnění společnosti EKO-KOM, a.s., neboť byla žalobkyni částečně poskytnuta pouze verze, která byla podkladem žádosti EKO-KOM, a.s. o udělení autorizace před téměř 20ti lety.

87. Soud přitom shledal požadavek žalovaného na sladění konceptu sdruženého plnění žalobkyně s konceptem stávající autorizované obalové společnosti EKO-KOM, a.s. nejen za souladný se zákonem, ale též v souladu s právní úpravou platnou na úrovni Unie, konkrétně čl. 8a směrnice 2008/98/ES o odpadech, ve znění směrnice 2018/851 (obecné minimální požadavky pro systémy rozšířené odpovědnosti výrobce).
88. Jak totiž uvádí komentářová literatura: *„pokud na trhu již působí jiná autorizovaná obalová společnost, která zajišťuje sdružené plnění ve vztahu k obalům či skupině obalů, pro které též žádá vydání rozhodnutí nový žadatel [...] musí MŽP posoudit podle [§ 17] odstavce 4, zda nově navrhovaný projekt sdruženého plnění neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované již existujícími autorizovanými obalovými společnostmi. Tento nástroj, kde má MŽP prostor pro správní uvážení, je současně jedinou funkční možností, vyplývající z aktuálně platné legislativy, jak může MŽP po žadateli požadovat plnění obecných minimálních požadavků pro systémy rozšířené odpovědnosti výrobce stanovené čl. 8a směrnice o odpadech, které však dosud nejsou do českého právního řádu plně implementovány. Zde směrnice stanovuje členským státům povinnost zajistit, že při existenci více autorizovaných obalových společností na trhu (resp. obecně organizací provozujících systémy rozšířené odpovědnosti výrobců), musí dojít k jejich vzájemné kooperaci a současně musí být zajištěna kontrola některých prvků sdruženého plnění. Zároveň nesmí dojít k situaci, kdy by v důsledku vlivu „konkurenčního“ prostředí více autorizovaných obalových společností mohlo docházet k podfinancování určitých aktivit smluvních partnerů operujících v rámci systémů autorizovaných obalových společností [...]. Tyto skutečnosti by proto měly být předmětem řízení o vydání rozhodnutí o autorizaci [...]“* (Komentář k § 17 zákona o obalech, In: TRYLČ, L. – PETRŽÍLEK, P., *Zákon o obalech. Komentář*, Wolters Kluwer: ASPI, stav k 1. 5. 2019).
89. Postup žalovaného, potvrzený ministrem v napadeném rozhodnutí, tak má bezesporu oporu v relevantní právní úpravě (a je v souladu s požadavky obsaženými ve směrnici o odpadech), byl žádoucí a nejednalo se o postup vůči žalobkyni diskriminační, jak tato ve své žalobní argumentaci naznačuje. Požadavek na sladění konceptů sdruženého plnění mezi autorizovanými obalovými společnostmi je přitom logický, neboť jen tak lze zajistit skutečně efektivní fungování systému sdruženého plnění.
90. Žalobkyni pak v projednávané věci není ukládána povinnost sladit její koncept se stávajícím systémem sdruženého plnění ve smyslu „přetvořit jej“ do podoby využívané společností EKO-KOM, a.s., nýbrž poskytnout takové informace, doklady a záruky, aby žalovaný mohl splnit svou povinnost zajistit sladění a koordinaci více fungujících autorizovaných obalových společností. Je tomu tak plně v souladu se směrnicí o odpadech, která výslovně ukládá členským státům povinnost, pokud v nich působí více systémů rozšířené odpovědnosti výrobce, zajistit jejich

koordinaci (k tomu viz předně čl. 8 a 8a směrnice o odpadech). Postup, v rámci kterého žalovaný požadoval od žalobkyně více podkladů a informací tak, aby mohl její koncept pro vyhovění žádosti o autorizaci a dodržení požadavků evropské legislativy lépe posoudit, tak soud považuje za žádoucí a nezbytný. Pokud v této souvislosti žalovaný poskytl žalobkyni verzi projektu zajišťování sdruženého plnění, která byla podkladem žádosti EKO-KOM, a.s. o udělení autorizace, spatřuje soud v uvedeném vstřícný postup ze strany

žalovaného směrem k odstranění vad žalobkyniny žádosti. Současná právní úprava totiž správnímu orgánu povinnost zpřístupnit žadateli o udělení autorizace aktuálně užívaný projekt zajišťování sdruženého plnění neukládá. Soud pak souhlasí se žalovaným, že námitka žalobkyně stran nepřiznání účastenství ve věcech týkajících se autorizace společnosti EKO-KOM, a.s. se naprosto míjí s předmětem řízení v nyní projednávané věci, neboť o nich bylo rozhodováno ve zcela odlišných správních řízeních a s rozhodováním žalovaného a ministra o žádosti žalobkyně o udělení autorizace nesouvisí.

91. Důvodnou neshledal soud ani žalobní námitku týkající se přiznání účastenství společnosti EKO-KOM, a.s. (**šestý žalobní bod**), neboť i sám uznal postavení této společnosti jako osoby zúčastněné na řízení při soudním přezkumu (obdobně jako učinil městský soud v rozsudku ze dne 16. 6. 2020, č. j. 11 A 79/2018-194, ze dne 5. 1. 2023, č. j. 15 A 69/2020-150, či ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3A 101/2015-186, přičemž stejně postupoval též Nejvyšší správní soud např. v rámci řízení skončeném rozsudkem ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 159/2020-60, či ze dne 24. 7. 2023, č. j. 4 As 57/2023-62). Výsledek soudního přezkumu (meritorní rozhodnutí soudu v této věci) se nepochybně přímo dotkne jejích práv a povinností vyplývajících z právního postavení autorizované obalové společnosti, a tím i jejího právního postavení, ať už dopadne soudní přezkum z hlediska této společnosti příznivě, anebo nepříznivě. V době správního rozhodování totiž byla jediným držitelem oprávnění k zajišťování sdruženého plnění povinností ve smyslu zákona o obalech. Co se týče účastenství společnosti EKO-KOM, a.s. ve správním řízení, soud neshledal pochybení ani ministra, ani žalovaného, a souhlasí jak s argumentací ministra na str. 15 až 16 napadeném rozhodnutí, resp. žalovaného na str. 4 až 6 prvostupňového rozhodnutí, tak i s argumentací uvedené společnosti, kterou k „oprávněnosti“ své účasti v řízení uvedla ve vyjádření k žalobě. Soud současně nepřehlédl, že společnost EKO-KOM, a.s. označila jako účastníka řízení sama žalobkyně v podané žádosti, stejně jako, že o postavení uvedené společnosti bylo ministrem již procesně rozhodováno, a to rozhodnutím ze dne 28. 1. 2019, č. j. MZP/2019/430/41, kterým jí ministr postavení účastníka řízení přiznal.
92. Odůvodnění napadeného rozhodnutí v této souvislosti detailně objasňuje, jaké právní sféry by se dotkla autorizace přiznaná žalobkyni, a soud neshledal důvod, aby opisoval argumenty, s nimiž se ztotožnil. Považuje toliko za nutné zdůraznit ty nejpodstatnější, totiž že „další“ udělení autorizace nesmí ohrozit zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami a že ze žádosti žalobkyně a jejího projektu vyplývá, že žalobkyně předpokládá využívání stávající sběrné sítě odpadů z obalů v obcích, když tuto síť již využívá a její provoz organizuje a financuje stávající autorizovaná obalová společnost, tedy osoba zúčastněná na řízení. Uvedené závěry pak potvrdil v nedávné době též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2023, č. j. 4 As 57/2023-62, na jehož závěry osoba zúčastněná na řízení výslovně odkazovala.
93. Stejně závěry pak dlouhodobě zastává též komentářová literatura k zákonu o obalech, podle které *„pokud na trhu již působí jiná autorizovaná obalová společnost, která zajišťuje sdružené plnění ve vztahu k obalům či skupině obalů, pro které též žádá vydání rozhodnutí nový žadatel [...] musí MŽP posoudit podle [§ 17] odstavce 4, zda nově navrhovaný projekt sdruženého plnění neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované již existujícími autorizovanými obalovými společnostmi. [...] přičemž již existující autorizované obalové společnosti by měly do tohoto řízení [o vydání rozhodnutí o autorizaci] aktivně vstupovat jako účastníci řízení [zvýraznění doplněno soudem,“ a dále „[o]becně je na základě správního řádu účastníkem řízení každý, kdo by mohl být rozhodnutím dotčen. V případě*

řízení o udělení autorizace se jedná zřejmě o již existující autorizované společnosti, mají-li stejný předmět sdruženého plnění, neboť např. plnění kvót pro využití odpadů

z obalů, které jim byly stanoveny, může být vstupem dalšího konkurenta na omezený a regulací vytvořený trh znemožněno nebo ohroženo. Dosavadní praxe Ministerstva životního prostředí vždy přiznávala v řízeních o udělení autorizace postavení účastníka také již existujícím autorizovaným obalovým společnostem se stejným rozsahem sdruženého plnění (pro stejný rozsah druhů a typů obalů) [zvýraznění doplněno soudem]“ (Komentář k § 17 a § 27 zákona o obalech, In: TRYLČ, L. – PETRŽÍLEK, P., Zákon o obalech. Komentář, Wolters Kluwer: ASPI, stav k 1. 5. 2019).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

94. Městský soud v Praze tedy po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žádná z žalobních námitek nebyla důvodná, a žalobu proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
95. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak tomu v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení, soud jí v průběhu řízení o žalobě neuložil žádnou povinnost, a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl právo na náhradu dalších nákladů řízení přiznat; o náhradě jejích nákladů proto nerozhodoval.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 1. listopadu 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.