



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Lenky Bursíkové (soudkyně zpravodajka) a Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **EKO – DUAL a.s.**, se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 5. 11. 2024, č. j. MZP/2024/290/1607, o kasační stížnosti **EKO-KOM, a.s.**, se sídlem Na Pankráci 1685/17, Praha 4, zast. Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Opletalova 55, Praha 1, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2025, č. j. 6 A 2/2025-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Stěžovatelka **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Františka Korbela, Ph.D., advokáta.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Stěžovatelce **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč, který jí bude vyplacen k rukám jejího zástupce Mgr. et Mgr. Jana Kořána, advokáta, z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] NSS se v tomto rozsudku zabývá tím, zda mělo být společnosti EKO-KOM, a.s. přiznáno postavení osoby zúčastněné na řízení o žalobě, kterou žalobkyně brojí proti

rozhodnutí o zastavení řízení o své žádosti o udělení autorizace podle zákona o obalech z důvodu, že v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně požádala žalovaného dne 6. 3. 2018 o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadů z obalů podle § 17 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech).

[3] Výzvou ze dne 19. 7. 2023 žalovaný žalobkyni vyzval k odstranění nedostatků žádosti ve lhůtě 60 dnů a současně přerušil řízení o žádosti. Tuto lhůtu k žádostem žalobkyně opakovaně prodlužoval, a to do 19. 3. 2024. Dne 18. 3. 2024 žalobkyně požádala o přerušení řízení na dobu tří měsíců. Tuto žádost žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 3. 2024, čj. MZP/2024/740/2126, zamítl a řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zastavil, neboť žalobkyně neodstranila podstatné vady žádosti o autorizaci, které bránily pokračování v řízení.

[4] Ministr životního prostředí v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministra životního prostředí správní žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten dne 23. 1. 2025 obdržel podání společnosti EKO-KOM, a.s. (dále „stěžovatelka“), ve kterém oznámila, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Přímé dotčení na svých právech dovozovala z postavení účastníka řízení o žádosti žalobkyně o autorizaci.

[6] Městský soud shora uvedeným usnesením rozhodl, že stěžovatelka není osobou zúčastněnou na řízení. Konstatoval, že z žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatelce neplynou žádná práva a povinnosti, neboť jím žalovaný nevyhověl žádosti o přerušení řízení a řízení zastavil. Řízení bylo zastaveno z formálních důvodů. Stěžovatelka tedy výsledkem správního řízení ani budoucím výsledkem soudního řízení nemůže být dotčena na svých veřejných subjektivních právech, která nadto ani nekonkretizovala. Na tom nic nemění skutečnost, že byla účastníkem správního řízení. Přímé dotčení na právech by přicházelo v úvahu až v případě soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věci samé (tj. o věcném posouzení žádosti o autorizaci).

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků řízení

[7] Stěžovatelka uvádí, že je jedinou stávající autorizovanou obalovou společností (AOS) v České republice a byla účastnicí řízení o žádosti žalobkyně o autorizaci. Případným rozhodnutím městského soudu by mohla být dotčena na svých veřejných subjektivních právech. Napadené usnesení směřuje proti principům, které ve věcech řízení o udělení autorizace vymezila judikatura.

[8] Přímé dotčení na právech stěžovatelky plyne zejména z § 17 odst. 5 zákona o obalech, podle kterého ministerstvo žádost o autorizaci zamítne, jestliže projekt zajišťování sdruženého plnění neposkytuje dostatečné záruky, že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1. Zákon tedy

pokračování

akcentuje ochranu splnitelnosti povinností, které jsou uloženy rozhodnutím o autorizaci již existujícím AOS. Udělením autorizace novému žadateli, resp. i v důsledku rozhodnutí soudu o skutečnosti, zda má být v řízení o autorizaci znovu pokračováno, může být významně ohroženo splnění povinností uložených žalobkyni rozhodnutím o autorizaci. Pokud bude nová autorizace udělena, musí být v řadě otázek změněno i stěžovatelčino rozhodnutí o autorizaci, aby došlo ke sladění a koordinaci všech AOS. Nejde o hrozbu jen ve vztahu ke stěžovateli, ale o hrozbu možného kolapsu stávajícího funkčního systému zajišťování plnění zpětného odběru a využití odpadu z obalů. Hrozí, že žalobkyně bude přímo parazitovat na činnostech financovaných stěžovatelkou.

[9] V případě zrušení žalobou napadeného rozhodnutí mohou být ohrožena stěžovatelčina práva, neboť dosavadní znění žádosti žalobkyně není v souladu se zákonem o obalech. V podrobnostech stěžovatelka odkazuje na argumentaci, kterou uplatnila ve správním řízení. Poukazuje zejména na skutečnost, že žalobkyně požadovala udělení autorizace i pro zajištění sdruženého plnění pro prodejní obaly určené spotřebiteli. Potom by bylo nevyhnutelné, že by se odpad z obalů, pro které by sdružené plnění zajišťovala žalobkyně, mísil s odpadem z obalů, pro které sdružené plnění zajišťuje stěžovatelka, ať už by žalobkyně sdružené plnění poskytovala prostřednictvím stávající sítě míst zpětného odběru, nebo prostřednictvím hypotetické paralelní sítě míst zpětného odběru. V případě působení více AOS nepochybně vyvstane i potřeba vyřešit a odstranit riziko duplicity evidencí. I proto se rozhodnutí o autorizaci žalobkyně nutně musí promítnout i do stěžovatelčina rozhodnutí o autorizaci. Změny v obsahu rozhodnutí se pak budou muset promítnout i do změny stěžovatelčiných smluvních vztahů s dodavateli či odběrateli (jedná se o desetitisíce osob). Je proto nezbytné, aby se stěžovatelka mohla vyjadřovat a uplatňovat další práva v průběhu řízení o autorizaci, ale také v navazujících řízeních, a to nejen v těch, která navazují na zamítnutí žádosti o autorizaci, ale i v těch, která přezkoumávají splnění podmínek pro zastavení řízení.

[10] Stěžovatelka dále poukazuje na judikaturu, podle které svědčí existující AOS postavení osoby zúčastněné na řízení o žalobě, kterou se žadatel o udělení autorizace domáhá zrušení rozhodnutí, kterým byla taková žádost zamítnuta (rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 101/2015-186, ze dne 1. 11. 2023, č. j. 8 A 137/2021-139, a ze dne 5. 1. 2023, č. j. 15 A 69/2020-150, včetně navazujícího rozsudku NSS ze dne 24. 7. 2023, č. j. 4 As 57/2023-62). S ohledem na zásadu právní jistoty by měl soud i v tomto případě postupovat stejně.

[11] Stěžovatelka odkazuje na novelu zákona o obalech provedenou s účinností od 1. 1. 2021 zákonem č. 545/2020 Sb., v jejímž důsledku § 27 odst. 1 zákona o obalech výslovně stanoví, že stávající AOS jsou účastníky řízení o žádosti o udělení autorizace. Novela tedy aprobovala dosavadní postup správních orgánů a nepřímou i správních soudů založený na možném dotčení práv a povinností stávajících AOS. Z postavení stěžovatelky jako účastnice správního řízení vyplývá, že jí svědčí postavení osoby zúčastněné na řízení. To platí i v případě, že bylo správní řízení zastaveno, pokud jsou důvody zastavení řízení obdobné jako důvody zamítnutí žádosti. Do žalobou napadeného rozhodnutí se bezprostředně promítá hmotněprávní úprava, nejedná se o procesní otázku. Stěžovatelce není znám obsah žaloby, neboť jí nebylo umožněno nahlédnout do spisu. Předpokládá ale, že obsahuje především hmotněprávní otázky. Městský soud bude posuzovat, zda byly dány důvody pro zastavení řízení. V rámci tohoto posuzování se musí věnovat i meritorním otázkám

předcházejícího řízení, zejména otázce výzvy žalovaného k doplnění žádosti v souvislosti s novelou. Právě posouzení těchto otázek je způsobilé přímo zasáhnout do stěžovatelčích práv. Zaujme-li městský soud určitý právní názor a žalobě vyhoví, bude žalovaný tímto názorem vázán, aniž by stěžovatelka měla možnost se k němu jakkoli vyjádřit.

[12] Žalovaný se shoduje s kasační argumentací. Zachování existujícího funkčního systému zpětného odběru a využití odpadů z obalů je veřejným zájmem. Je chráněna splnitelnost povinností uložených stávajícím AOS rozhodnutím o autorizaci. Pokud bude autorizace udělena novému žadateli, pravděpodobně bude muset být změněno rozhodnutí o autorizaci stávající AOS (stěžovatelky). Existuje riziko, že žalobkyně bude přímo parazitovat na činnostech financovaných stěžovatelkou, protože nedoložila, že by po udělení autorizace byla schopna zajišťovat nakládání s obalovými odpady. Žalovaný též poukazuje na shodné rozsudky správních soudů jako stěžovatelka, z nichž dovozuje, že by stěžovatelka měla mít postavení osoby zúčastněné na řízení.

[13] Žalobkyně uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti v zásadě rekapituluje svá dřívější tvrzení, která pro její postavení osoby zúčastněné na řízení nejsou relevantní a se kterými se městský soud vypořádal. Žalobkyně se závěry městského soudu souhlasí. Stěžovatelka v kasační stížnosti neuvádí, jak může být zasaženo do jejích práv probíhajícím soudním řízením. Žalobkyně zdůrazňuje, že řízení se nevede o materiálním posouzení její žádosti, k němuž vůbec nedošlo, ale o čistě procesních otázkách [zda mělo být správní řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. To je zásadní pro posouzení stěžovatelčina postavení v soudním řízení. Vydáním procesního rozhodnutí totiž nemohla být zasažena stěžovatelčina práva, natož přímo, jak požaduje § 34 odst. 1 s. ř. s. Závěru městského soudu neodporuje ani to, že stěžovatelka byla účastnicí správního řízení. V oznámení ze dne 23. 1. 2025 stěžovatelka neuvedla žádné důvody, které by osvědčovaly naplnění materiální podmínky pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Svá tvrzení nijak nerozvádí ani v kasační stížnosti. Zmiňovaná judikatura je pro posuzovanou věc irelevantní. Týká se totiž žalob proti věcným rozhodnutím o (ne)udělení autorizace. Pokud žalobkyně se svou žalobou uspěje, věc se vrátí zpět do správního řízení, jehož je stěžovatelka účastnicí a v němž bude moci plně uplatňovat svá práva při věcném posouzení žádosti a následně i v rámci případného soudního řízení. Pokud městský soud žalobu zamítne, bude žalobkyně muset podat novou žádost o autorizaci. V řízení o nové žádosti bude stěžovatelka opět účastnicí řízení. Závěrem žalobkyně zmiňuje, že snaha stěžovatelky získat postavení osoby zúčastněné na řízení vychází z její dlouhodobé snahy, aby nikdo nezískal autorizaci, a tedy aby stěžovatelka neztratila své monopolní postavení na trhu AOS. Žalobkyně nesouhlasí již s tím, aby stěžovatelka byla účastníkem správních řízení o autorizaci jiných subjektů, neboť jí to umožňuje ovlivnit autorizaci nových subjektů, případně ji brzdí, využít citlivé informace o žadatelích, včetně obchodního tajemství, k úpravě smluvních vztahů nebo nátlaku na obce, což ztěžuje splnění autorizačních podmínek. Podle žalobkyně je novelizovaný § 27 zákona o obalech v rozporu s čl. 106 a 102 SFEU a čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES. Toto ustanovení však nemá vliv na posouzení otázky stěžovatelčina postavení jako osoby zúčastněné na řízení.

[14] Žalobkyně proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[15] V replice stěžovatelka namítá, že může být dotčena případným zrušujícím rozsudkem. Postačuje i jen možnost dotčení. Žalobkyně nesprávně vykládá přímot dotčení

pokračování

ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. Konkrétní dotčená práva a povinnosti stěžovatelka uvedla již v kasační stížnosti. Odkazovaná judikatura je v dané věci relevantní. Městský soud se s ní nevypořádal. Napadené usnesení tak odporuje i čl. 36 odst. 1 Listiny. Dále stěžovatelka opakuje argumentaci obsaženou v kasační stížnosti. Zdůrazňuje, že rozdíl mezi zastavením řízení a zamítnutím žádosti je pouze formální. Do rozhodnutí o zastavení řízení se bezprostředně promítá hmotněprávní úprava (co vše je žadatel povinen před udělením autorizace zajistit a doložit). Městský soud bude posuzovat i výzvu žalovaného k doplnění žádosti. Vyslovený právní názor bude mít vliv na samotné správní řízení. Argument, podle kterého stěžovatelka brojí proti tomu, aby jiné subjekty získaly autorizaci, je spekulativní a nemůže být právně relevantní.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] NSS v první řadě konstatuje, že kasační stížnost je přípustná. Usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, není rozhodnutím, které upravuje pouze vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2005 č. j. 7 As 43/2005-53, č. 710/2005 Sb. NSS). Lze proti němu tedy přímo brojit kasační stížností.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Osobami zúčastněnými na řízení jsou podle § 34 odst. 1 s. ř. s. osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

[19] Podle § 34 odst. 4 s. ř. s. soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení.

[20] Jak správně poukázal městský soud v napadeném usnesení, z § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývají dvě podmínky, které musí být kumulativně splněny pro to, aby se subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení.

[21] První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen na svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009-190, č. 2341/2011 Sb. NSS).

[22] V posuzované věci není sporné naplnění formální podmínky – stěžovatelka městskému soudu oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podáním ze dne 23. 1. 2025. Učinila tak bez výzvy soudu. Není proto tedy třeba zkoumat otázku včasnosti tohoto oznámení (§ 34 odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

[23] Co se týče materiální podmínky, NSS připomíná, že osobou zúčastněnou na řízení může být pouze osoba, která je na svých veřejných subjektivních právech nebo povinnostech

dotčena přímo vydaným rozhodnutím žalovaného, případně tím, že by takové rozhodnutí bylo zrušeno. Nemůže se jednat pouze o nepřímé, zprostředkované či dokonce eventuální dotčení (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2013, č. j. 8 As 136/2012-65, bod 17). Vedle toho je třeba s odkazem na § 2 s. ř. s. zdůraznit, že se musí jednat o dotčení na veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob (rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009-44, a ze dne 17. 8. 2011, č. j. 9 As 74/2011-162). Veřejným subjektivním právem se obecně rozumí právní možnost chovat se určitým způsobem, která je vyjádřena a zaručena normami veřejného práva.

[24] Současně pro založení postavení osoby zúčastněné na řízení nepostačuje dotčení toliko procesních práv, ale musí jít o dotčení hmotných práv. Ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. se v tomto ohledu podobá § 65 odst. 1 s. ř. s. Dotčení na právech, které zakládá aktivní žalobní legitimaci podle § 65 odst. 2 s. ř. s., nepostačuje k přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 193).

[25] Postavení osoby zúčastněné na řízení je zcela nezávislé na účastenství ve správním řízení, které předcházelo soudnímu řízení správnímu (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 Afs 76/2008-246). Okruh osob zúčastněných na řízení tak může být širší, než byl okruh účastníků předcházejícího správního řízení, může být však i užší. Posouzení otázky přímého dotčení práv ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. se v soudním řízení provádí originálně, nezávisle na tom, jak byl stanoven okruh účastníků správního řízení. Proces před správním orgánem a jeho výsledek je třeba brát pouze za východisko úvah o tom, zda ta která osoba naplňuje materiální znak osoby zúčastněné na řízení.

[26] Opakovaně zdůrazňované stěžovatelčino tvrzení, uplatněné jak v oznámení ze dne 23. 1. 2025, tak v kasační stížnosti, že byla účastnicí řízení o žádosti žalobkyně doprovázené poukazy na (novelizované) znění § 27 odst. 1 zákona o obalech, podle kterého jsou stávající AOS účastníky správního řízení o udělení autorizace, proto nemá vliv na posouzení otázky stěžovatelčiny účasti v soudním řízení správním. Otázky postavení stěžovatelky jako osoby zúčastněné na řízení a jako účastníka správního řízení nelze takto jednoduše směřovat, resp. mezi účastenství stěžovatelky ve správním řízení a její postavení osoby zúčastněné na řízení nelze bez dalšího klást rovnítko.

[27] Z hlediska posouzení stěžejní sporné otázky je podstatné, jaké rozhodnutí je předmětem žaloby, kterou bude městský soud projednávat, neboť § 34 odst. 1 s. ř. s. spojuje přímé dotčení s vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, resp. s jeho zrušením soudem. V dané věci je předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o přerušení řízení a o zastavení řízení z důvodu neodstranění vad žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí o přímém dotčení svých práv v soudním řízení odvíjí toliko od výroku o zastavení řízení o žádosti, nikoli od výroku o zamítnutí žádosti o přerušení řízení. NSS se proto bude dále zabývat pouze otázkou, zda může být stěžovatelka přímo dotčena na svých právech v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zastavení řízení (ostatně ani žalobkyně podanou žalobou zákonnost rozhodnutí v části nevyhovění žádosti o přerušení řízení nezpochybňuje).

[28] NSS se plně ztotožňuje s městským soudem, že napadeným rozhodnutím, případně jeho zrušením může být ve svých veřejných subjektivních právech a povinnostech dotčena

pokračování

přímo toliko žalobkyně, nikoli stěžovatelka. Pokud je řízení o žádosti ukončeno zastavením podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, znamená to, že žádost nemohla být pro její podstatné vady vůbec věcně projednána. Žalovaný tedy z věcného hlediska neposuzoval, zda může žalobkyni autorizaci udělit, či nikoli, ale pouze to, zda může její žádost věcně projednat. Zastavením řízení o žádosti se tak na hmotněprávním postavení stěžovatelky nic nezměnilo. Nadále zůstává jedinou autorizovanou obalovou společností. A bude tomu tak i v případě, kdy by městský soud podané žalobě vyhověl.

[29] Povaha žalobou napadeného rozhodnutí pak jasně určuje i rozsah jeho soudního přezkumu. NSS připomíná, že důvodem pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nemůže být jakákoliv vada žádosti, ale pouze vada podstatná, tj. vada, která svou povahou brání pokračování v řízení a vylučuje žádost z obsahového hlediska projednávat. Za takovou vadu je nutno považovat zejména nesrozumitelnost žádosti (z obsahu žádosti nelze dovodit, čeho se žadatel domáhá, čeho by se mělo řízení týkat) a dále skutečnost, že žádost neobsahuje podpis osoby, která ji podala (Fiala, Z. a kol. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, k § 66). Řízení lze zastavit jediné tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Jiné vady nesmějí vést k zastavení řízení, ale mohou být zohledněny při posuzování toho, zda je žádost důvodná (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, k § 66, marg. č. 12). Zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012-36, bod 17).

[30] NSS tedy nesouhlasí se stěžovatelkou, že rozdíl mezi procesním skončením řízení o žádosti žalobkyně (zastavením řízení) a případným meritorním skončením řízení (zamítnutím žádosti) je pouze formální. Tento rozdíl je naopak zcela stěžejní z hlediska možnosti přímého dotčení jejích práv napadeným rozhodnutím, případně jeho zrušením na základě podané žaloby.

[31] V řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým bylo z procesních důvodů zastaveno řízení o žádosti, se může městský soud v rozsahu řádně uplatněných žalobních bodů zabývat pouze tím, zda byly dány zákonem předpokládané důvody pro zastavení řízení, nikoli věcným posouzením žádosti (rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 213/2021-31, bod 18, ze dne 18. 12. 2024, č. j. 5 As 27/2024-22, či ze dne 14. 3. 2019, č. j. 2 As 187/2018-47, bod 13 a násl.). Stěžejní právní otázkou tak v projednávané věci v řízení o žalobě bude s ohledem na důvod zastavení řízení jen to, zda podaná žádost trpěla takovými vadami, které znemožňovaly její věcné projednání (tedy to, zda správní orgány postupovaly správně, pokud řízení zastavily a žádost věcně neprojednaly). Městský soud se v této fázi řízení nemůže nijak věcně vyjadřovat k tomu, zda mají, či nemají správní orgány žádosti žalobkyně vyhovět, tedy zda mají žalobkyni udělit požadovanou autorizaci, nebo ji pro nesplnění zákonem předpokládaných podmínek udělit nemají. Zrcadlově uvedené samozřejmě platí i pro posouzení přípustnosti uplatněných žalobních námitek – ani žalobkyně nemůže v daném řízení úspěšně namítat nesprávné hmotněprávní posouzení otázky, zda splnila požadavky pro udělení autorizace, či nikoli, ale toliko to, že její žádost nevykazovala takové vady, které by odůvodňovaly zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Pokud by městský soud dospěl k závěru, že důvod pro zastavení řízení spočívající v podstatných vadách žádosti je v podstatě jen „zástěrkou“ faktického meritorního posouzení žádosti, jak v kasační stížnosti naznačuje stěžovatelka, nezbylo by mu než

napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušit. „Bylo-li by totiž rozhodnutí žalovaného o procesním skončení věci nezákonné, měl by jej městský soud zrušit bez ohledu na to, jak by správní řízení věcně dopadlo, pokud by nebylo zastaveno“ (rozsudek NSS č. j. 8 As 213/2021-31, bod 18).

[32] Případným závazným právním názorem ve zrušujícím rozsudku městského soudu (který stěžovatelka také označuje za hrozící přímé dotčení svých práv) tak bude nanejvýše to, že správní orgány za dané procesní situace postupovaly nezákonně, pokud z důvodů uvedených v jejich rozhodnutích řízení o žádosti zastavily. Pokud by snad městský soud z takto stanoveného rámce soudního přezkumu vykročil a nad rámec nutného se vyjadřoval i k otázkám souvisejícím s hmotněprávním posouzením žádosti žalobkyně, měla by stěžovatelka bez pochyb možnost rozporovat takové posouzení v dalším řízení (a případně v žalobě proti meritornímu rozhodnutí ve věci). Jiný přístup by totiž znamenal odeprání práva stěžovatelky na soudní ochranu. Při rozhodování o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení však nelze vycházet z toho, že by soud vykračoval z rámce předmětu řízení. Stěžovatelce proto není nepřiznáním postavení osoby zúčastněné v této fázi řízení upřeno právo uplatňovat ve věci hmotněprávní námitky, neboť je nadále bude mít v dalším průběhu správního řízení za předpokladu, že by městský soud podané žalobě vyhověl. Ani v tomto ohledu tak NSS nespatřuje přímé dotčení práv stěžovatelky v důsledku případného zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[33] Stěžovatelka veškerá tvrzení o přímém dotčení svých veřejných subjektivních práv (povinností) obsažená v kasační stížnosti spojuje až s případným rozhodnutím o vyhovění žádosti žalobkyně o autorizaci. Tvrdí, že v takovém případě bude dotčena splnitelnost povinností, které jí ukládá její rozhodnutí o autorizaci, toto rozhodnutí bude muset být v řadě aspektů změněno, bude ohroženo plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu realizované stěžovatelkou, dojde k mísení odpadů z obalů a bude třeba vyřešit a odstranit riziko duplicit evidencí.

[34] NSS opakovaně zdůrazňuje, že veškerá takto tvrzená dotčení stěžovatelčiných práv nijak nesouvisí s rozhodnutím o zastavení řízení o žalobkynině žádosti, které je nyní předmětem přezkumu před městským soudem, ale až s případným kladným rozhodnutím ministerstva o takové žádosti, tedy s rozhodnutím o udělení autorizace žalobkyně. Stěžovatelkou tvrzená dotčení tak na první pohled nejsou přímým důsledkem toho, že bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, a nenastanou ani v případě, že by městský soud podané žalobě vyhověl. Důsledkem vyhovujícího rozsudku městského soudu tak může být toliko nepřímé dotčení stěžovatelky spočívající v tom, že správní orgány budou muset v řízení zahájeném na základě žalobkyniny žádosti pokračovat. Není sporu o tom, že stěžovatelka bude moci v tomto řízení plně uplatňovat veškerá svá procesní práva, včetně práva na podání opravného prostředku nebo případné správní žaloby proti rozhodnutí ve věci samé. V případě meritorního zamítnutí žádosti a případného navazujícího soudního přezkumu pak stěžovatelce bude svědčit postavení osoby zúčastněné na řízení (viz judikatura citovaná níže v bodu [37]).

[35] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že napadené rozhodnutí může vyvolat kolaps stávajícího funkčního systému zajišťování plnění zpětného odběru, musí NSS opětovně konstatovat, že taková hrozba nemůže být přímým důsledkem žalobou napadeného rozhodnutí, a současně uvádí, že takto tvrzená hrozba se netýká přímo

pokračování

stěžovatelky, ale systému zajišťování zpětného odběru jako takového, k jehož ochraně není stěžovatelka ze své pozice povolána a jehož případné ohrožení neznamená přímé dotčení jejích veřejných subjektivních práv a povinností. Stejně tak postavení stěžovatelky jako osoby zúčastněné na řízení nemůže založit tvrzení o nutnosti případné změny existujících smluvních vztahů s jejími dodavateli či odběrateli, neboť kromě výše uvedených důvodů se v tomto případě jedná o tvrzený zásah do stěžovatelčích práv a povinností soukromoprávního charakteru, která neodůvodňují přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení (rozsudek NSS č. j. 2 As 44/2009-44 a usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010-268, č. 2508/2012 Sb. NSS, bod 22).

[36] NSS se s městským soudem shoduje též v tom, že stěžovatelkou (resp. žalovaným) citovaná judikatura není v nynější věci z hlediska jejího postavení v soudním řízení přílehlavá, neboť posuzovala odlišné skutkové situace. NSS současně konstatuje, že se městský soud v napadeném usnesení možnou aplikací těchto rozhodnutí zabýval (bod 16). Napadené usnesení tedy není v tomto ohledu nepřezkoumatelné, jak stěžovatelka namítá.

[37] Ve věcech sp. zn. 3 A 101/2015, 15 A 69/2020 a 8 A 137/2021 městský soud projednával žaloby jiných neúspěšných žadatelů proti rozhodnutím ministerstva o *zamítnutí* jejich žádostí o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění povinností zpětného odběru a využití odpadů z obalů. Ve věci sp. zn. 4 As 57/2023 projednával NSS kasační stížnost neúspěšného žadatele proti rozsudku městského vydanému ve věci sp. zn. 15 A 69/2020. Je pravdou, že v těchto věcech soudy jednaly se stěžovatelkou jako s osobou zúčastněnou na řízení. To ale není v rozporu se shora uvedenými závěry. Naopak. Jak totiž NSS vysvětlil, přímé dotčení práv stěžovatelky odůvodňující její postavení jako osoby zúčastněné na řízení by totiž přicházelo v úvahu právě v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým bude žádost žalobkyně věcně posouzena (tj. bude rozhodnuto o jejím zamítnutí, případně bude této žádosti vyhověno), jak tomu bylo v odkazovaných věcech. Předmět nynějšího řízení vedeného před městským soudem je ale odlišný. Ostatně sama stěžovatelka v kasační stížnosti správně uvádí, že správní soudy dospěly k závěru, že existující AOS má být osobou zúčastněnou na řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva o *zamítnutí žádosti o autorizaci*. To ale není tento případ.

[38] Co se týče věci sp. zn. 11 A 79/2018 (ve spojení s navazujícím řízením o kasační stížnosti vedeným pod sp. zn. 4 As 57/2023), zde se soudy zabývaly žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který žadatel o autorizaci spatřoval v tom, že ze správního spisu nebyly vyloučeny dokumenty, které podle jeho názoru obsahovaly obchodní tajemství, respektive že jeho obchodní tajemství bylo zpřístupněno stěžovatelce, přestože je jeho přímým konkurentem. Přímé dotčení stěžovatelky na právech v tomto řízení (které se nadto vedlo o zásahové žalobě, tedy o odlišném žalobním typu) se tedy také odvíjela od zcela odlišných skutečností než v nyní posuzované věci. Námitka odlišného přístupu ke stěžovatelce v typově shodných věcech, resp. narušení její právní jistoty, tak není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[40] I přesto, že se kasační řízení týkalo procesní otázky a po jeho skončení bude řízení o žalobě před městským soudem dále pokračovat, účast stěžovatelky v řízení před správními soudy tímto rozsudkem končí. Je proto třeba rozhodnout o nákladech řízení o její kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Za procesně úspěšnou v řízení o kasační stížnosti NSS považuje žalobkyni. Ta má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení před soudem proti stěžovateli. Náklady žalobkyně vynaložené v řízení o kasační stížnosti tvoří odměna za zastupování podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), spočívající v jednom úkonu právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a d) advokátního tarifu ve výši 4 620 Kč za úkon a jednom režijním paušálu podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč za úkon, tj. celkem 5 070 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, proto podle § 57 odst. 2 k nákladům řízení rovněž patří částka, která odpovídá příslušné sazbě daně vypočtená z odměny za zastupování a náhrad, tedy 21 % z částky 5 070 Kč, tj. 1 064,70 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 6 134,70 Kč je stěžovatelka povinna uhradit k rukám zástupce žalobkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.). Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. NSS mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[41] Podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen. Podle § 10 odst. 2 citovaného zákona soud vrátí poplatek z účtu soudu i tomu, kdo jej zaplatil na základě nesprávné výzvy soudu nebo na základě nesprávného rozhodnutí soudu, kterým mu byla tato povinnost uložena.

[42] Z judikatury NSS vyplývá, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 4 s. ř. s.), není spojena s poplatkovou povinností (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 2 As 262/2015-18). Proto NSS výrokem IV rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. července 2025

Petr Mikeš
předseda senátu