



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobce: **EKO - DUAL a.s.**  
sídlem Nádražní 344/23, Praha 5  
zastoupen advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.  
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2024, č.j. MZP/2024/290/1607

**takto:**

- I. Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 5. 11. 2024 č.j. MZP/2024/290/1607 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 21.404 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Františka Korbela, Ph.D.
- III. Žalobci se vrací přeplatek na soudním poplatku ve výši 3.000 Kč. Tato částka bude vyplacena žalobci z účtu Městského soudu v Praze do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Františka Korbela, Ph.D.

**Odůvodnění:**

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

### Základ sporu

1. Žalobce se žalobou došlou Městskému soudu v Praze dne 6. 1. 2025 domáhá zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí (dále jen „žalovaný“, jak je v tomto rozsudku obecně nazýván též správní orgán 1. stupně, nemá-li rozlišení vliv na kontext odůvodnění) ze dne 5. 11. 2024, č.j. MZP/2024/290/1607 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut žalobcův rozklad a potvrzeno usnesení ministerstva životního prostředí, odboru cirkulární ekonomiky a odpadů (dále též „správní orgán 1. stupně“) ze dne 26. 3. 2024 č.j. MZP/2024/740/2126 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán 1. stupně rozhodl v řízení o žalobcově žádosti ze dne 6. 3. 2018 o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění povinností zpětného odběru a využití odpadů z obalu ve smyslu ust. § 17 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obalech“) tak, že zamítl žalobcovu žádost ze dne 18. 3. 2024 o prodloužení lhůty k doplnění žádosti a o přerušení řízení, a řízení o žádosti ze dne 6. 3. 2018 zastavil podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tj. z důvodu, že nedošlo k neodstranění podstatných vad žádosti, které brání pokračování v řízení.

### Stručný průběh správního řízení a obsah napadeného rozhodnutí

3. Žalobce podal u žalovaného dne 6. 3. 2018 žádost o vydání rozhodnutí o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadů z obalů ve smyslu ust. § 17 zákona o obalech. V průběhu řízení bylo přiznáno postavení účastníka řízení společnosti EKO-KOM a.s. (dále jen „EKO-KOM“) jakožto v současné době jediné autorizované společnosti v České republice ve smyslu ust. § 17 zákona o obalech, a později též společnosti EKO-BACK, a.s., (dále jen „EKO-BACK“) jakožto žadateli o autorizaci dle ust. § 17 zákona o obalech. Správní orgány ve věci vedly obsáhlý správní spis, přičemž z mnohých listin v něm založených soud na tomto místě zmiňuje jen ty, které považuje za nejdůležitější z hlediska řádného posouzení žaloby.
4. Z listin založených ve správním spisu vyplývá, že žalobce k žádosti o autorizaci přiložil mimo jiné Projekt zajišťování sdruženého plnění a fungování systému EKO-DUAL (dále jen „Projekt“), vzor smlouvy o sdruženém plnění, podmínky sdruženého plnění, deklaraci o umístění sběrných nádob s dvěma obchodními řetězci, deklaraci o spolupráci ohledně svozových služeb se svozovou společností, business plán žalobce pro rok 2018 (neveřejná část spisového materiálu). Dle obsahu Projektu je projekt cílen na obyvatele, kteří při použití vozidla pro nákup v obchodním řetězci současně i vytřídí odpad. Dle Projektu budou sběrná místa umístěna přímo v místě, kde jsou obaly uváděny do oběhu, tj. v bezprostřední blízkosti (na parkovištích) provozoven obchodních řetězců. Žalobce očekává minoritní podíl na trhu ve výši cca 10 % v prvním roce a ve výši cca 20 % v následujících šesti letech.
5. Žalovaný dne 11. 7. 2018 zaslal žalobci usnesení s výzvou k odstranění vad žádosti a s rozhodnutím o přerušení řízení. Ve výzvě žalovaný odkázal na ust. § 17 odst. 3 zákona o obalech a vyzval žalobce mimo jiné k doložení existence dostatečně četné a dostupné sběrné sítě míst zpětného odběru odpadů zajištěné žalobcem, doložení provozování míst zpětného odběru žalobce jako zařízení ke sběru odpadů na základě souhlasu krajského úřadu k provozování tohoto zařízení, nebo doložení zařazení těchto míst do systémů nakládání s komunálními odpady obcí, na jejichž území se místa zpětného odběru nacházejí,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

detailnímu popisu zda, v jakých oblastech a jakým způsobem došlo ke sladění koncepce systému zajišťování sdruženého plnění žalobce se společností EKO-KOM, a zda, a v jaké podobě, došlo k vzájemným dohodám umožňujícím efektivní a optimální fungování obou systémů, doložení funkčního systému zajištění svozu, úpravy a využití odpadu z obalů, doplnění popisu předpokládaného finančního zajištění Projektu po dobu prvního roku autorizace, v této souvislosti doložení dalších způsobů finančního zajištění nezávislých na platební schopnosti povinných osob.

6. Proti usnesení o výzvě ze dne 11. 7. 2018 podal žalobce rozklad, na jehož základě ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 21. 12. 2018 zrušil požadavek na dosažení dohody žalobce a společnosti EKO-KOM ohledně vyrovnávání nákladů na zajišťování sdruženého plnění podle ust. § 17 odst. 4 zákona o obalech. V ostatním výzvu potvrdil. Podle ministra není spravedlivé požadovat po žalobci předložení dohody s EKO-KOM na vyrovnání nákladů, neboť žalobce nemůže nijak ovlivnit případný nesouhlas EKO-KOM. Ministerstvo musí případně samo zajistit, aby žalobcův systém neohrozil zajištění plnění povinnosti zpětného odběru a využití jinými subjekty. K ostatním požadavkům výzvy ministr uvedl, že zákon blíže nestanoví, jaké konkrétní podklady jsou způsobilé prokázat splnění zákonných podmínek, ministerstvo potřebuje právě takové podklady a informace, aby na jejich podkladě mohlo ve správním uvážení učinit řádný závěr o tom, zda lze nebo nelze autorizaci udělit.
7. Dne 8. 2. 2019 žalobce předložil žalovanému aktualizovaný projekt zajišťování sdruženého plnění (dále též „Aktualizovaný projekt“) obsahující mimo jiné návrh finančního zajištění sdruženého plnění po dobu prvního roku platnosti rozhodnutí a přílohy: mimo jiné vzorovou smlouvu s obcemi – příloha č. 4, popis vyrovnání nákladů na zpětný odběr – příloha č. 5, finanční pobídky pro obaly určené k recyklaci (ekomodulace) – příloha č. 9 (vše neveřejná část spisového materiálu). Současně sdělil, že je připraven podklady požadované výzvou k odstranění vad žádosti ze dne 11. 7. 2018 doložit k okamžiku vydání autorizace tak, aby byly toho času v aktuálním znění.
8. Z obsahu spisového materiálu dále vyplývá, žalobce v řízení opakovaně žádal o přerušení, s ohledem na rozsáhlost a složitost dílčích náležitostí žádosti, s tím, že v rámci přerušného řízení žalobce hodlá shromáždit finální podklady pro kompletní doplnění žádosti podle požadavků žalovaného. K těmto žádostem bylo řízení opakovaně přerušováno, a to dne 1. 7. 2019, dne 10. 9. 2019 a dne 13. 11. 2019.
9. Dne 21. 11. 2019 žalobce předložil žalovanému kalkulaci zpětného odběru obalů v prvním roce výkonu činnosti a vyjádření vybraných měst a obcí (neveřejná část spisového materiálu), k níž žalovaný přípisem ze 25. 11. 2019 žalobci sdělil, že nereaguje na body výzvy ze dne 11. 7. 2018 a neprokazuje zajištění dostatečné četnosti dostupných sběrných míst ve smyslu zákona o obalech. V podání ze dne 20. 12. 2019 žalobce rozporoval názor žalovaného ze dne 25. 11. 2019, mimo jiné objasňoval, z jakých důvodů považuje zákonný požadavek na dostatečnou četnost sběrných míst a jejich dostupnost za splněný, zdůrazňoval, že žalobce nezamýšlí budovat síť obdobné povahy jako existující síť společnosti EKO-KOM, a ani zákon mu takovou podmínku neukládá. Následně bylo řízení k žalobcovým žádostem opakovaně přerušeno, a to dne 28. 8. 2020 a dne 2. 12. 2020. Dne 30. 12. 2020 se žalobce k výzvě žalovaného vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí. Ve vyjádření trval na tom, že v průběhu řízení odstranil veškeré vady žádosti formulované ve výzvě ze dne 11. 7. 2018, když dne 8. 2. 2019 doložil Aktualizovaný projekt včetně příloh, a dne 21. 11. 2019 doložil

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

kalkulaci zpětného odběru obalů v prvním roce činnosti prokazující zajištění potřebného počtu odběrných míst, současně doložil i souhlasná vyjádření vybraných obcí.

10. Dne 4. 1. 2021 žalovaný upozornil žalobce, že od 1. 1. 2021 nabyl účinnosti zákon č. 545/2020 Sb. (dále též „novela zákona o obalech“ nebo jen jednoduše „novela“), který novelizoval zákon o obalech mimo jiné tak, že stanovil nové požadavky na žadatele o vydání rozhodnutí o autorizaci, a to i pro řízení zahájená před účinností novelizace, která nebyla pravomocně skončena, kdy takový žadatel je povinen doplnit žádost o nové požadavky do 30. 6. 2021.
11. Vzhledem k tomu, že dle žalovaného žalobce ve lhůtě danou povinnost nesplnil, žalovaný usnesením ze dne 18. 5. 2022 zastavil řízení z důvodu neodstranění vad žádosti v zákonné lhůtě. K žalobcovu rozkladu ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 7. 3. 2023 usnesení o zastavení řízení zrušil s odůvodněním, že zastavení řízení měla předcházet kvalifikovaná výzva k odstranění nedostatků žádosti, tímto postupem mělo být jasně určeno, které nedostatky žádosti vyplývají z příslušné novelizace zákona a které jsou věcné povahy bez ohledu na tuto novelizaci.
12. Žalovaný výzvou ze dne 19. 7. 2023 (dále též „výzva“) vyzval žalobce k odstranění nedostatků žádosti a současně přerušil řízení.
13. Ve výzvě ze dne 19. 7. 2023 žalovaný žalobce vyzval k:
  - splnění požadavků ust. § 17 odst. 3 písm. d) zákona o obalech, zejména bodu 7 - doložení podrobného popisu funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů ve sběrných místech, které žalobce nebude mít smluvně zajištěny do dne dosažení podílů podle § 10 odst. 2 zákona o obalech a zpětný odběr v nich zajišťují ostatní autorizované obalové společnosti (dále též „AOS“), a nákladů na využití odpadů z těchto obalů, včetně doložení funkčnosti a reálnosti plnění tohoto navrženého mechanismu,
  - splnění požadavků ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech - doložení smluvního zajištění takového počtu sběrných míst, aby podíl obyvatel žijících v obcích, na jejichž území bude žalobce povinen zajišťovat zpětný odběr podle § 10, činil z celkového počtu obyvatel České republiky minimálně 25 %, a aby podíl obcí, na jejichž území bude žalobce povinen zajišťovat zpětný odběr, činil z celkového počtu obcí v České republice minimálně 25 %,
  - splnění požadavků ust. § 17. odst. 4 písm. c) zákona o obalech - doložení zahájení jednání s AOS a převzetí způsobu ekomodulace prováděné AOS a doložení uzavřené písemné smlouvy s autorizovanou společností; v případě neshody u některých koordinovaných oblastí do devíti měsíců od zahájení jednání (v případě potřeby žalovaný lhůtu prodlouží) bude žalobce povinen požádat žalovaného o rozhodnutí o návrhu na řešení těchto koordinovaných oblastí, s výjimkou oblasti ekomodulace, kterou je žalobce povinen nastavit tak, že převezme způsob provádění ekomodulace autorizovaných společností.

V odůvodnění výzvy žalovaný dále poukázal na žalobcovu povinnost uvést v projektu zajišťování sdruženého plnění plánované finanční zajištění pro první tři roky působení (ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o obalech), akcentoval požadavek na nezávislost takového zajištění na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu, je doporučeno finanční zajištění formou vkladu do

základního kapitálu jednotlivými akcionáři, je nabídnuto srovnání s žádostí o licenci banky.

14. Žalobce podal proti výzvě rozklad, v němž namítal její neurčitost, nejasnost a nesrozumitelnost; žalovaný nepostavil najisto, jaké konkrétní vady mají být odstraněny a nepředestřel jasné a konkrétně formulované požadavky, při jejichž splnění by žalobce mohl legitimně očekávat udělení autorizace. Žalobce namítl, že mechanismus kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů předložil dne 8. 2. 2019, kde přebíral ověřený německý model, žalovaný se k němu ve správním řízení odmítl vyjádřit a ani ve výzvě neuvedl, v čem je nesprávný, jaké má nedostatky a jak je žalobce může konkrétně odstranit. Dále žalobce namítl nerealizovatelnost požadavku na předložení smluv o smlouvě budoucí s jednotlivými obcemi, neboť při neznalosti autorizačních podmínek takové smlouvy nelze sjednat, navíc není možné v této fázi řízení sjednat více než 1500 smluv s obcemi, malé obce, kterých je většina, nemá aparát na takový postup ve fázi před autorizací atp. Žalobce namítl rozpor jak výzvy, tak samotného zákona o obalech, s čl. 7 odst. 1 směrnice EU a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech (dále jen „směrnice 94/62/ES“), pokud je po žadateli požadováno doložení smluv o smlouvě budoucí s jednotlivými obcemi. Žalobce rovněž označil výzvu za nezákonnou, neboť žalovaný v odůvodnění uvedl, že neakceptuje předložení předpokládaného finančního zajištění, nesouhlasí s kalkulacemi předloženými žalobcem a má je za nedoložené, a doporučuje zajištění realizované formou vkladu do základního kapitálu jednotlivými akcionáři, kdy tento požadavek srovnává s licencováním bank. Žalobce namítl, že se jedná o požadavek nedůvodný, fakticky nesplnitelný a jdoucí nad rámec zákona, nadto takový požadavek nebyl v minulosti kladen na společnost EKO-KOM.
15. Rozhodnutím ze dne 21. 12. 2023 ministr podaný rozklad zamítl a napadenou výzvu potvrdil. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2023 č.j. 4 As 57/2023-62 ve věci jiného žadatele (EKOVEDIC, a.s.), kde NSS potvrdil správnost a konzistentnost postupu žalovaného a shledal zákonnost výzvy pro obdobný rozsah a detail požadavků na odstranění vad žádosti. V jednotlivých částech odůvodnění ministr argumentoval v souladu s příslušnými pasážemi odkazovaného rozsudku. Uvedl, že požadavek na doložení funkčního mechanismu kompenzace nákladů je souladný s dikcí zákona o obalech, ministerstvo nemůže vyrovnání nákladů provádět samo s ohledem na personální kapacity, zákon ani takový postup nepředpokládá. Dále uvedl, že požadavek na předložení smluv o smlouvách budoucích s obcemi považuje Nejvyšší správní soud za oprávněný pro posouzení kvality a připravenosti projektu sdruženého plnění. K požadavku finančního zajištění uvedl, že zásadní zákonnou podmínkou finančního zajištění je nezávislost na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu, proto ministerstvo doporučilo jinou než žalobcem navrženou variantu, nicméně nestanovilo, že jde o jedinou možnou variantu.
16. V mezidobí byla k žalobcovým žádostem opakovaně prodlužována lhůta k odstranění nedostatků žádosti a přerušováno řízení, a to dne 4. 10. 2023, dne 7. 12. 2023 a dne 28. 2. 2024. Žalobce žádosti odůvodňoval potřebou analýzy rozhodnutí ministra ze dne 21. 12. 2023.
17. Dne 18. 3. 2024 žalobce znovu požádal o prodloužení lhůty k doplnění žádosti a o přerušování řízení na dobu tří měsíců. Argumentoval správním řádem, dle nějž jde-li o řízení na žádost a (jediný) žadatel požádá o přerušování řízení, je žalovaný povinen řízení přerušit.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

18. Žalovaný žádosti nevyhověl a řízení prvostupňovým rozhodnutím zastavil. V prvostupňovém rozhodnutí je uvedeno, že ze strany žalobce nedošlo od ledna 2021 k jakémukoli doplnění žádosti o relevantní podklady, které by směřovaly k naplnění požadavků zákona o obalech, přístup žalobce již vykazuje znaky obstrukce. I správní soudy dovodily, že i přes dikci zákona není správní orgán povinen k žádosti žadatele donekonečna přerušovat řízení, jelikož účelem žádosti může být pouhé prodlužování řízení a oddalování rozhodnutí ve věci samé.
19. Žalobce konkrétně nedoplnil projekt zajišťování sdruženého plnění o podrobný popis funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů ve sběrných místech, které nebude mít smluvně zajištěny do dne dosažení podílů podle § 10 odst. 2 zákona o obalech a zpětný odběr v nich zajišťují ostatní AOS, a nákladů na využití odpadů z obalů, včetně doložení funkčnosti a reálného plnění tohoto navrženého mechanismu. Dále žalobce nedoložil smluvní zajištění takového počtu sběrných míst, aby podíl obyvatel žijících v obcích, na jejichž území bude žalobce povinen zajišťovat zpětný odběr podle § 10 zákona o obalech, činil z celkového počtu obyvatel ČR minimálně 25 %, a aby podíl obcí, na jejichž území bude žalobce povinen zajišťovat zpětný odběr, činil z celkového počtu obcí v ČR minimálně 25 %. Žalobce rovněž nedoložil, že převzal způsob provádění ekomodulace AOS.
20. Žalobcem podaný rozklad obsahuje několik rozkladových námitek. Žalobce namítá, že návrhu na přerušování řízení musí být dle dikce správního řádu v jeho případě vyhověno obligatorně. Žalobce namítá, že žádost netrpí podstatnými vadami, které brání pokračování v řízení. Žalobce v řízení předložil mimo jiné mechanismus kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru obalů, návrhy smluv s obcemi, návrh ekomodulace, tedy konkrétního způsobu motivace výrobců obalů k upřednostnění obalů s nižšími náklady na sběr a recyklaci. Vše předložil v rámci Aktualizovaného projektu, zejm. v příloze 4, 5, 9. Žalovaný měl žádost věcně posoudit. Žalobce namítá porušení základních zásad správního řízení, zejména několikanásobné překročení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, kdy nebylo rozhodnuto do novelizace zákona o obalech k 1. 1. 2021, a odmítnutí vysvětlení neurčitých pojmů užitých zákonem (například pojem „dostatečné“) a stanovujících povinnosti, k jejich splnění byl žalobce vyzván. Žalobce rovněž namítá, že žalovaný svým přístupem dlouhodobě znemožňuje vstup nových autorizovaných společností na trh.
21. K obsahu výzvy samotné žalobce v rozkladu namítá, že je nesrozumitelná, neobsahuje jasné a konkrétně formulované požadavky na odstranění vad žádosti. Namítá, že požadavek doložení funkčního mechanismu kompenzace nákladů je ve výzvě formulován neurčitě a nedostatečně, žalovaný v podstatě zopakoval text zákona a neuvedl, jakým konkrétním způsobem má být vada odstraněna. Rovněž namítá, že požadavek předložení smluv o smlouvách budoucích s obcemi je rovněž v této fázi řízení nerealizovatelný. Ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech je v rozporu s evropským právem. Výklad ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech žalovaným je v rozporu s čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES. Požadavek na finanční zajištění srovnatelné s případy licencování banky je nepřiměřený a nereálný, navíc žalobce návrh finančního zajištění žalovanému předložil, takže měl být věcně posouzen.
22. Žalobce dále v rozkladu namítá rozpor zákona o obalech s evropským právem, zejména s čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES. Ten dlouhodobě požaduje otevřenost systémů zpětného odběru nebo sběru použitých obalů a obalových odpadů od spotřebitelů a jiných konečných uživatelů pro účast hospodářských subjektů z dotčených odvětví. Zákon o obalech ve znění novely přinesl opačný efekt, kdy vstup na trh autorizovaných osob se pro nové žadatele stal

v zásadě nemožný. Žalobce namítá též rozpor požadavků zákona o obalech s právem na podnikání dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod a překážku volné hospodářské soutěže. Autorizaci nových obalových společností dle žalobce fakticky brání především šest ustanovení: Ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech o povinnosti smluvního zajištění počtu sběrných míst s obcemi již ke dni podání žádosti. Žalobce namítá nerealizovatelnost podmínky z důvodu neznalosti autorizačních podmínek, přičemž bez jejich znalosti nelze uzavřít smlouvu, poukazuje na neochotu obcí smluvně se vázat bez jistoty budoucí autorizace, na riziko sankcí pro obce ze strany stávající monopolní autorizované osoby, a na časovou náročnost uzavření smluv s více než šesti tisíci obcemi. Ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o obalech o povinnosti mít zajištěné financování na tři roky provozu již ke dni podání žádosti, které navíc musí být nezávislé na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu. Žalobce namítá nerealizovatelnost podmínky z důvodu principu financování autorizovaných osob samotných, které jsou jakožto neziskové společnosti z povahy věci financovány právě z licenčních poplatků od osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu. Je proto vyloučeno zajistit až několik miliard Kč k zajištění provozu na první tři roky nezávisle na platební schopnosti těchto osob. Ust. § 10 odst. 1 zákona o obalech o povinnosti zajistit zpětný odběr v přiměřené docházkové vzdálenosti. Žalobce namítá znemožnění jakýchkoli alternativních sítí sběrných míst, navíc neproveditelnost požadavku k nedostatku prostoru ve městech či obcích na vznik paralelní, prakticky duplicitní sítě. Ust. § 10 odst. 2 zákona o obalech o povinnosti obsáhnout příslušný podíl obcí, kde bude zajišťován zpětný odběr, a příslušný podíl obyvatel žijících v obcích. Žalobce namítá, že požadavek lze splnit buď vybudováním duplicitní sítě sběrných míst nebo participací na stávající síti, což však nepřispěje ke zefektivnění sběru odpadů z obalů. Ust. § 17 odst. 5 zákona o obalech o zákazu ohrožení zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizovaného jinými osobami podle § 13 odst. 1 téhož zákona. Žalobce namítá, že zejména ve spojení s požadavkem na povinný podíl na trhu a s požadavkem na přiměřenou docházkovou vzdálenost vstup nové autorizované osoby na trh vždy do jisté míry ohrozí stávajícího monopolistu. Pokud zákon na jedné straně požaduje vybudování sítě sběrných míst a na druhé straně žalovaný vykládá zamýšlený podíl trhu 10 až 20 % jako možné finanční ohrožení zajišťování plnění zpětného odběru a využití stávající autorizované osoby, nikdy žádnému subjektu nemůže být autorizace udělena. Ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech požadující projednání všech koordinovaných oblastí s ostatními autorizovanými společnostmi a uzavření smlouvy s nimi, ministerstvo může zasáhnout až po uplynutí devíti měsíců. Žalobce namítá, že tato lhůta je příliš dlouhá a umožňuje autorizované společnosti účinně blokovat správní řízení.

23. Napadené rozhodnutí obsahuje rekapitulaci procesního vývoje správního řízení a vypořádání rozkladových námitek.
24. K rozkladové námitce nesprávného nevyhovění návrhu na přerušení řízení žalovaný opakuje stanovisko správního orgánu 1. stupně, že žádost o přerušení řízení žalobce podal s ohledem na jím deklarovanou nutnost analýzy dopadů rozhodnutí ministra životního prostředí o zamítnutí rozkladu proti výzvě ze dne 19. 7. 2023, této žádosti žalovaný ještě částečně vyhověl, avšak poslední žádosti ze dne 18. 3. 2024 o přerušení řízení na tři měsíce již nevyhověl. Ze strany žalobce totiž od ledna 2021 nedošlo k jakémukoli doplnění žádosti o relevantní podklady, které by směřovaly k naplnění požadavků zákona o obalech, tj. odstranění nedostatků žádosti, přístup žalobce již vykazoval znaky obstrukce, která neměla jiný účel než prodlužování samotného řízení. Žalovaný rovněž zopakoval odkazy na

judikaturu správních soudů k institutu přerušení řízení, dle níž správní orgány nejsou povinny k žádosti žadatele automaticky probíhající řízení přerušit.

25. K rozkladové námitce nesplnění zákonných podmínek pro zastavení řízení žalovaný uvádí, že žalobce od roku 2021 nedoplnil podle ust. § 17 odst. 3 písm. d) bodu 7 zákona o obalech projekt zajišťování sdruženého plnění o podrobný popis funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů ve sběrných místech, které žalobce nebude mít smluvně zajištěny do dne dosažení podílů podle ust. § 10 odst. 2 zákona a zpětný odběr v nich zajišťují ostatní AOS, a nákladů na využití odpadů z obalů, včetně doložení funkčnosti a reálnosti plnění tohoto navrženého mechanismu. Dále žalobce nedoložil podle ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech smluvní zajištění takového počtu sběrných míst, aby podíl obyvatel žijících v obcích, na jejichž území bude žadatel povinen zajišťovat zpětný odběr podle ustanovení § 10 zákona činil z celkového počtu obyvatel České republiky minimálně 25 %, a aby podíl obcí, na jejichž území bude žadatel povinen zajišťovat zpětný odběr, činil z celkového počtu obcí v České republice minimálně 25 %. Dále žalobce nedoložil, že převzal způsob provádění ekomodulace AOS podle ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech. Žalobce byl ve výzvě ze dne 19. 7. 2023 poučen o zastavení řízení v případě neodstranění nedostatků uvedených ve výzvě, nedostatky jsou takové povahy, že bránily pokračování v řízení.
26. K rozkladové námitce porušení základních zásad správního řízení žalovaný uvádí, že průtahy v řízení byly zejména na straně žalobce, který opakovaně neposkytoval požadovaná doplnění žádosti a rovněž opakovaně žádal o prodlužování lhůt.
27. K rozkladové námitce nesprávnosti výzvy k odstranění vad žádosti žalovaný s odkazem rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2023 č.j. 15 A 69/2020-150, ve stejné věci ve vztahu ke společnosti EKOVEDIC, a.s. uvádí, že správní orgán není povinen takříkajíc donekonečna žadatele vyzyvat a tím docílit perfektní žádosti.
28. K rozkladové námitce rozporu zákona o obalech s evropským právem žalovaný uvádí, že s názorem nesouhlasí, upozorňuje, že žalobce neuvádí, v čem tento rozpor spatřuje, odkazuje na posouzení souladu s evropským právem v rámci legislativního procesu. Žalovaný dále cituje z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2023 ve věci žádosti o autorizaci společnosti REMA AOS, a.s., kde soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného o neudělení autorizace. Závěrem žalovaný shrnuje vyjádření k rozkladu společnosti EKO-KOM, která považuje novelu zákona o obalech za souladnou s evropským právem a napadené rozhodnutí za věcně správné.

### Obsah žaloby

29. Žalobce v podané žalobě nastiňuje specifika českého trhu s obalovými odpady, přičemž vyzdvihuje neefektivnost systému, nákladnost pro producenty obalů, obce i stát, shrnuje negativa absence konkurenčního prostředí. Kritizuje samotný zákon o obalech, zejména ve znění po novele zákona o obalech, který stanovuje na žadatele o autorizaci nesplnitelné požadavky, namítá též, že zákonné podmínky pro autorizaci jsou formulovány nejasně a jejich splnění žalovaný systematicky vždy vykládá v neprospěch žadatelů o autorizaci, aniž by jim transparentně předem sdělil, jak tyto podmínky budou posuzovány. Upozorňuje, že Evropská komise v otázce nemožnosti vstupu nových subjektů na trh autorizovaných osob zahájila šetření a zaslala České republice výtku co do rozporu zákona o obalech s právem EU. Evropská komise dle tiskové zprávy ze dne 11. 6. 2024 dospěla k předběžnému názoru, že státní opatření účinně zabraňují, aby jiné společnosti od českých orgánů získaly

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

autorizaci, a zaslala žalovanému výzvu ke zlepšení hospodářské soutěže v oblasti sběru a využití obalového odpadu. Obsah výzvy není žalobci znám a navrhuje, aby ji soud spolu s dalšími souvisejícími doklady vyžádal k důkazům.

30. Žalobce předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Spatřuje ji ve čtyřech okolnostech.
31. Žalobce v rozkladu brojil proti porušení celé řady základních zásad činnosti správních orgánů, namítal průtahy v řízení, nesdělení jasných autorizačních podmínek ze strany žalovaného (z důvodu vágnosti zákonné úpravy), a v zásadě nenaplnování zásady dobré správy v řízení. Tuto námitku žalovaný shrnul pouze tak, že žalobce namítal překročení lhůt pro vydání rozhodnutí a odkázal na chronologický popis řízení. Ve zbytku však k námitce neuvedl ničeho.
32. Žalobce též v rozkladu namítal nesrozumitelnost a nesprávnost výzvy k odstranění vad žádosti, kdy polemizoval s konkrétními požadavky žalovaného v ní obsažené. Brojil proti konkrétním požadavkům na finanční zajištění (§ 17 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o obalech), předložení smluv s obcemi (§ 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech) či doložení funkčního mechanismu kompenzace nákladů (§ 17 odst. 3 písm. d) bod 7 zákona o obalech). Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze odkázal na rozsudky správních soudů s tím, že § 45 odst. 2 správního řádu nelze vykládat tak, že *„správní orgán je povinen takříkajíc donekonečna žadatele vyzývat a tím docílit perfektní žádosti“*. K samotnému přezkumu oprávněnosti požadavků žalovaného v napadeném rozhodnutí nedošlo.
33. Žalobce též v rozkladu namítal, že v řízení doložil veškeré doklady, které měly vést žalovaného k věcnému přezkumu podané žádosti. S odkazem na Aktualizovaný projekt ze dne 7. 2. 2019 a jeho přílohy uvedl, že v řízení předložil podklady, které umožňovaly věcný přezkum žádosti, a to mimo jiné mechanismus kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů, návrhy smluv s obcemi, návrh ekomodulace, tedy konkrétního způsobu motivace výrobců k upřednostnění obalů, které mají náklady na sběr a recyklaci nižší. K doloženým dokladům se žalovaný v napadeném rozhodnutí věcně nevyjádřil, pouze uvedl, že žalobce nedoplnil požadavky podle § 17 odst. 3 písm. d) bodu 7 zákona o obalech, podle § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech a podle § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech.
34. Žalobce též v rozkladu namítal, že zákon o obalech, resp. jednotlivé autorizační podmínky, jsou v rozporu s předpisy práva Evropské unie. Požadavky jsou v praxi nesplnitelné, jsou v rozporu s příslušnými předpisy v oblasti hospodářské soutěže a v oblasti unijního odpadového práva. K této námitce žalovaný uvedl pouze tolik, že v rámci legislativního procesu se rovněž hodnotí soulad s evropským právem, přičemž v případě zákona o obalech nebyl žádný rozpor shledán.
35. Žalobce následně v podané žalobě vznáší námitku nezákonnosti zastavení řízení o žádosti. Otázka splnění zákonných předpokladů pro udělení autorizace byla otázkou věcného posouzení žádosti, a nikoliv otázkou doložení základních náležitostí žádosti, na základě čehož by bylo možno řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobce nesouhlasí s žalovaným, že nedostatky žádosti byly takové povahy, že bránily pokračování v řízení. Jak již žalobce namítal v rozkladu, doložil v průběhu řízení mimo jiné mechanismus kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů, návrhy smluv s obcemi, návrh ekomodulace.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

36. Žalobce nepopírá, že předložené podklady zřejmě neprokazovaly splnění požadavků zákona o obalech (což zejména po nabytí účinnosti novely zákona o obalech ani není možné). Považuje je však za dostatečné pro věcné posouzení žádosti. Posouzení, zda doložené podklady prokazují splnění zákonných podmínek pro udělení autorizace, je totiž otázkou věcného posouzení. Nebyly proto splněny podmínky pro zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, které je vyhrazeno v zásadě těm nejzávažnějším případům, které brání samotnému věcnému projednání žádosti. Rozdíly mezi zastavením řízení a případným zamítnutím žádosti jsou přitom zásadní, žadatel má odlišné možnosti obrany, odlišný je i rozsah přezkumu správními soudy. Nadto z průběhu celého řízení bylo zjevné, že se správní orgán 1. stupně podanou žádostí věcně zabýval a hodnotil, zda jsou zákonné hmotněprávní podmínky pro udělení autorizace splněny. Posuzování hmotněprávních podmínek pro vyhovění žádosti pak má podle judikatury správních soudů za následek právě to, že není možno řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
37. Žalobce dále namítá nesprávnost výzvy k odstranění vad žádosti. Má za to, že jednotlivé požadavky byly nesprávné, nesrozumitelné či nesplnitelné, řada požadavků pak neměla zákonnou oporu.
38. Ve výzvě správní orgán 1. stupně ve vztahu k požadavku na finanční zajištění (§ 17 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o obalech) doporučil finanční zajištění realizované formou vkladu do základního kapitálu jednotlivými akcionáři, přičemž tento požadavek srovnával s licencováním bank dle zákona o bankách, kdy žadatel musí disponovat minimální výší základního kapitálu ve výši 500 000 000 Kč. Správní orgán 1. stupně v této souvislosti uvedl, že nesouhlasí s kalkulacemi předloženými žalobcem a má je za nedoložené. Žalobce však považuje za mimoběžné, že požadavek na předpokládané finanční zajištění sdruženého plnění má být vůbec srovnáván s postupem licencování banky dle zákona o bankách. Banka je finanční institucí, jejíž základní činností je přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování úvěrů. Mimo to banka činí celou řadu dalších činností, pro něž je nezbytné, aby při licencování disponovala dostatečným kapitálem. Proto v případě licencování banky zákon oprávněně požaduje minimální výši základního kapitálu banky alespoň 500 000 000 Kč a minimálně v této výši musí být tvořen peněžitými vklady. V případě autorizace obalové společnosti je obdobný požadavek zcela nepřiměřený a nereálný. Činnost autorizované obalové společnosti ani vzdáleně nelze srovnávat s činností banky. Nelze proto požadovat tak vysoký základní kapitál a ani to, aby jej činily pouze peněžité vklady. Zákon o obalech takovou podmínku ani výslovně nestanovuje. Navíc ve vztahu k požadavku dle § 17 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o obalech hovoří pouze o „*předpokládaném finančním zajištění*“. Takový požadavek lze dle žalobce splnit i závazkem příplatkové povinnosti akcionářů, jak jej žalobce navrhl a předložil správnímu orgánu 1. stupně ve svém Aktualizovaném projektu. Žalobce poznamenal, že eventuelně lze uvažovat i nad jinými prostředky jako je příslib úvěru banky. Je však na žalovaném, aby stanovil pevný rámec toho, jaké nástroje „*předpokládaného finančního zajištění*“ bude akceptovat a jaké nikoliv. Navíc žalobce návrh finančního zajištění ministerstvu předložil, žalovaný však neuvedl, proč a z jakých důvodů předpokládané finanční zajištění považuje za nedostatečné. Pouhé konstatování ve výzvě k odstranění vad žádosti, že „*MŽP nesouhlasí s kalkulacemi uvedenými žadatelem, které nejsou doloženy*“, nevysvětluje, v čem žalovaný předložené podklady považuje za nedostatečné a jak může žalobce vady žádosti skutečně odstranit. Žalobce poznamenal, že postup žalovaného dokresluje jeho přístup při autorizaci nových subjektů, které takto kladeným požadavkům nemohou nikdy vyhovět. Podmínka dispozicí základního kapitálu (zřejmě dle výkladu žalovaného ve výši pět set milionů korun v peněžitých vkladech) dokonce ani nevyplývá z

již tak přísného zákona o obalech; jde v zásadě o další zpřísnující podmínku nad rámec zákona, která vytváří překážku vstupu nových subjektů na trh a posiluje monopolní postavení společnosti EKO-KOM. Na společnost EKO-KOM při autorizaci přitom jistě nebyla kladena podmínka dispozice takovým základním kapitálem (byť i v době autorizace této společnosti byla stanovena podmínka finančního zajištění).

39. Pokud jde o první bod výzvy, podmínku § 17 odst. 3 písm. d) bod 7 zákona o obalech, správní orgán 1. stupně ve vztahu k tomuto požadavku ve výzvě blíže neuvedl prakticky nic. V zásadě jen sdělil, že mechanismus kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů musí být popsán v projektu sdruženého plnění, a zopakoval požadavky, které jsou uvedeny v zákoně o obalech. V Aktualizovaném projektu přitom clearingový mechanismus (mechanismus kompenzace nákladů) popsán byl. Správní orgány jej vůbec nevzaly v potaz. Jak fakticky jinak si žalovaný splnění tohoto požadavku představuje, resp. jakým konkrétním způsobem žalobce může tento nedostatek žádosti odstranit, však již předmětná výzva neuváděla, a to ani z části. Žalobce se žalovaného opakovaně dotazoval na jeho požadavky na doložení takového mechanismu, avšak nikdy neobdržel relevantní odpověď. Předložený mechanismus přebíral ověřený německý model, nicméně žalovaný jej odmítl s žalobcem konzultovat a ani ve výzvě k odstranění vad žádosti neuvedl, v čem je předložený vyrovnávací mechanismus nesprávný, jaké má nedostatky a jak je může žalobce fakticky odstranit.
40. Pokud jde o druhý bod výzvy, podmínku § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech, správní orgán 1. stupně po žalobci vyžadoval předložení smluv o smlouvě budoucí uzavřených mezi žalobcem a jednotlivými obcemi. Takový požadavek má žalobce za nerealizovatelný. Žadatel před vydáním rozhodnutí nezná autorizační podmínky, které jsou vydávány až právě v rozhodnutí o autorizaci. Při neznalosti autorizačních podmínek žadatel nemůže s obcemi uzavřít předmětné smlouvy. Obce ani logicky takové smlouvy nebudou vůbec ochotny uzavírat, neboť nebudou mít sebemenší jistotu, že žadatel autorizaci obdrží. Obce se mohou vystavit riziku případných sankcí ze strany jejich stávajícího smluvního partnera – společnosti EKO-KOM, která drží monopolní postavení na trhu. V České republice je navíc více než 6.000 obcí, tzn. že již ve fázi žádosti o autorizaci musí mít uzavřenou smlouvu s více než 1.500 obcemi. I pokud by každý den v roce uzavřel jednu takovou smlouvu, trvalo by mu to přibližně 4 roky. Žalobce odmítá tvrzení žalovaného o ochotě obcí přislíbit smluvní spolupráci žadatelům o autorizaci již ve fázi autorizačního řízení. Naopak, v této fázi je pro žadatele prakticky nemožné uzavřít požadované smlouvy s tolika obcemi. Obcím je známo, že doposud žádný žadatel v autorizačním řízení nikdy neuspěl, jsou skeptické a do doby autorizace nového subjektu logicky ani nehodlají vynakládat větší úsilí k uzavření relevantní smluvní dokumentace s velmi nejistou budoucností. To vše při zohlednění jejich možných obav z narušení jejich stávajících smluvních vztahů se společností EKO-KOM. Zejména pak většina menších obcí (které na takovou agendu nemají ani potřebný úřednický aparát) takové vyjednávání ve fázi před autorizací zcela vylučuje. Těchto obcí je v České republice většina, což je výchozí a elementární překážka autorizace jakéhokoliv nového subjektu. Fakticky navíc požadavek žalovaného znamená nutnost uzavření hned dvou smluv s každou obcí, nejprve smlouvy o smlouvě budoucí a pak po získání autorizace nutnost v krátké době uzavření samotné budoucí smlouvy. Vykládá-li proto žalovaný již tak extrémně přísnou zákonnou podmínku dle § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech tak, že lze akceptovat pouze doložení smluv o smlouvě budoucí uzavřených s jednotlivými obcemi, k autorizaci jakéhokoliv nového subjektu za takové situace skutečně nikdy nedojde. Žalobce navíc

předložil žalovanému návrh vzorové smlouvy s obcemi a žádal o stanovisko ohledně akceptovatelnosti takové smlouvy pro žalovaného, reakci však neobdržel.

41. Pokud jde o třetí bod výzvy, podmínku ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech, žalobci není zřejmé, na čem by se měl žalobce s EKO-KOM koordinovat. Naopak, žalobce se s EKO-KOM koordinovat nechce. Již ve výzvě ze dne 11. 7. 2018 přitom správní orgán 1. stupně požadoval po žalobci uzavření smlouvy s EKO-KOM a tento požadavek byl žalovaným zrušen. Žalobce poznamenal, že zavedení ekomodulace spolu s konkrétním návrhem navrhoval v Aktualizovaném projektu ještě dříve, než byl požadován pozdější novelou zákona o obalech účinnou od 1. 1. 2021. Doložil přílohu č. 9, která obsahovala „systém D4R“ („Design for Recycling“), tj. ekomodulaci. Stejně jako v jiných případech na tento návrh žalobce nikdy neobdržel od žalovaného reakci, a to ani v napadeném rozhodnutí a jemu předcházejícímu prvostupňovému rozhodnutí.
42. Žalobce dále namítá nesplnitelnost požadavků zákona o obalech po novele účinné od 1. 1. 2021. Takové nesplnitelné požadavky jsou v rozporu s právem EU, a to s příslušnými předpisy v oblasti hospodářské soutěže a v oblasti unijního odpadového práva.
43. V tomto smyslu žalobce opětovně odkazuje na šetření Evropské komise, která dospěla k předběžnému názoru, že *„některá ustanovení českého zákona o obalech, jakož i prosazování těchto pravidel ze strany Česka, mohly vytvořit významné překážky vstupu na trh pro konkurenční společnosti.“* Mezi tyto překážky podle Evropské komise patří obtížně splnitelné požadavky týkající se autorizace, jako jsou přísné smluvní a finanční podmínky.
44. Žalobce namítá rozpor zákona o obalech s čl. 106 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“), jakož i s čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES. Čl. 106 SFEU vyžaduje, aby členské státy nepřijímaly ani nezachovávaly v platnosti opatření odporující pravidlům obsaženým ve Smlouvách, zejména pravidlům hospodářské soutěže Evropské unie, jako je článek 102 SFEU. Čl. 102 SFEU zakazuje zneužívání dominantního postavení podniky, včetně těch, kterým byla udělena zvláštní nebo výlučná práva k činnosti v určitém odvětví ve smyslu článku 106 SFEU. Čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES požaduje otevřenost systémů zpětného odběru nebo sběru použitých obalů a obalových odpadů od spotřebitelů a jiných konečných uživatelů pro účast hospodářských subjektů z dotčených odvětví.
45. Zákon o obalech zejména po nabytí účinnosti novely přinesl dle žalobce opačný efekt, než je vyžadován uvedenými předpisy evropského práva, kdy vstup na trh autorizovaných osob se pro nové žadatele stal v zásadě nemožný. Zakotvuje totiž několik podmínek fakticky bránících autorizaci nových obalových společností. Na nesplnění některých těchto podmínek přitom žalovaný odkázal jako na důvod pro zastavení řízení. Mezi nejvýznamnější překážky bránící autorizaci nových subjektů dle žalobce patří následující ustanovení:
46. Ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech, podle kterého musí mít žadatel o autorizaci již ke dni podání žádosti o vydání rozhodnutí o autorizaci smluvně zajištěn takový počet sběrných míst, aby podíl obyvatel žijících v obcích, na jejichž území je žadatel povinen zajišťovat zpětný odběr, činil z celkového počtu obyvatel České republiky minimálně 25 %, a aby podíl obcí, na jejichž území je žadatel povinen zajišťovat zpětný odběr, činil z celkového počtu obcí v České republice minimálně 25 %. Tato podmínka je nerealizovatelná, jak žalobce popsál výše v žalobě.
47. Ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o obalech, které vyžaduje již v době podání žádosti mít zajištěné financování na tři roky provozu. Toto finanční zajištění navíc musí být

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

nezávislé na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu. Autorizované osoby jsou však ze zákona neziskovými společnostmi a jejich financování je z povahy věci založeno právě na těchto licenčních poplatcích. Nelze si představit, že by akcionáři žadatele poskytli prostředky ve výši až několik miliard českých korun na zajištění provozu autorizované osoby po dobu tří let v situaci, kdy tyto prostředky nelze splatit rozdělením zisku nebo jiným způsobem. Finanční prostředky potřebné na provoz současného systému EKO-KOM přesahují podle výroční zprávy EKO-KOM 4 miliardy Kč. Pokud by nová společnost měla za cíl dosáhnout například na 30 % podíl na trhu, musela by mít k dispozici finanční částku odpovídající přibližně 1,3 miliardy Kč na každý rok dopředu, tj. 3,9 miliardy Kč dopředu na zákonem požadované tříleté období. Takové požadavky nemohou mít jiný cíl než fakticky znemožnit vstup nových autorizovaných osob na trh. Není navíc zřejmé, proč by splnění tohoto kritéria financování tří let provozu nemělo být doloženo příjmy z poplatků od producentů obalů. Ti obvykle hradí poplatky předem na dané čtvrtletí. Společnost EKO-KOM dnes funguje tak, že tyto prostředky v zásadě přeposílá dále, zejména obcím, dále i třídícím linkám, hradí se marketing atd. Majoritní náklady tvoří příspěvky obcím. Za této situace není logické po autorizované společnosti požadovat, aby měla po první tři roky jiné prostředky. Podmínka je tak evidentní překážkou vstupu. Pokud by totiž akcionáři vložili tak velkou částku do základního kapitálu žadatele, již by ji nemohli nikdy získat zpět (autorizovaná společnost nesmí rozdělovat zisky, ani jiným způsobem takovou částku zpětně vyplatit).

48. Ust. § 10 odst. 1 zákona o obalech, dle něž musí být zpětný odběr zajišťován na celém území České republiky v přiměřené docházkové vzdálenosti. Tou se podle důvodové zprávy rozumí pěší dostupnost sběrného místa od nejvzdálenějšího obytného domu v obci. Tato podmínka jednak znemožňuje vznik jakýchkoliv alternativních sítí sběrných míst (např. orientovaných u nákupních center), jednak je zcela neproveditelná, neboť v řadě obcí, a především ve velkých městech, není prostor na vznik paralelní, prakticky duplicitní sítě sběrných míst k současné síti. Je neakceptovatelné, aby po žadateli bylo požadováno budování infrastruktury sběrných míst v celé České republice v docházkové vzdálenosti. Splnění takového požadavku je nesmyslné. Tento požadavek evidentně cílí na znemožnění vstupu nových subjektů na trh autorizovaných osob.
49. Ust. § 10 odst. 2 zákona o obalech, které ukládá osobě uvádějící obaly na trh nebo do oběhu povinnost zajistit, aby (i) podíl obcí, na jejichž území je povinna zajišťovat zpětný odběr prostřednictvím sběrných míst, činil z celkového počtu obcí v České republice minimálně 90 %, a (ii) podíl obyvatel žijících v obcích, na jejichž území je povinna zajišťovat zpětný odběr prostřednictvím sběrných míst, činil minimálně 90 % z celkového počtu obyvatel České republiky. Také tato podmínka znemožňuje vznik jakýchkoliv alternativních sítí sběrných míst (např. orientovaných u nákupních center). Jedinou možností je buď absurdní vybudování prakticky duplicitní sítě ke stávající síti sběrných míst nebo participace na této stávající síti. Ke skutečnému zefektivnění sběru odpadů z obalů však žádná z těchto možností významněji nemůže přispět, narozdíl od vybudování sítě sběrných míst v dosud nevyužitých lokalitách, jako jsou například parkoviště u obchodních domů. I v tomto případě přitom platí, že je neakceptovatelné, aby po žadateli bylo požadováno budování infrastruktury sběrných míst prakticky na celém území v České republice. Takový požadavek je navíc nemožné v daném čase splnit. V České republice existuje přes šest tisíc obcí a je nemožné čistě organizačně takový počet smluv v průběhu správního řízení uzavřít.

50. Ust. § 17 odst. 5 zákona o obalech, které zakazuje, aby projekt zajišťování sdruženého plnění ohrozil zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 téhož zákona. Zejména ve spojení s požadavky na povinný podíl autorizované osoby na trhu dle § 10 odst. 2 zákona o obalech a požadavku na přiměřenou docházkovou vzdálenost dle § 10 odst. 1 téhož zákona je z podstaty věci zřejmé, že vstup jakékoliv nové autorizované osoby do jisté míry ohrozí pozici stávajícího monopolisty. Pokud zákon na straně jedné klade (nesplnitelné) podmínky na vybudování obdobně husté sítě sběrných míst a na straně druhé ministerstvo i plánovaný 10 – 20 % zamýšlený podíl na trhu nové autorizované osoby vykládá jako možné finanční ohrožení zajišťování plnění zpětného odběru a využití stávající autorizované osoby, nikdy žádnému subjektu nemůže být autorizace udělena.
51. Ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech, které ukládá žadateli projednat s ostatními autorizovanými společnostmi všechny koordinované oblasti a uzavřít s nimi písemnou smlouvu; až v případě nedosažení shody po devíti měsících ode dne zahájení jednání případně rozhodne ministerstvo. Tato podmínka sice dává žalovanému právo zasáhnout, nicméně takový požadavek znamená další podstatné prodloužení řízení, které násobně překračuje lhůty pro samotné vydání rozhodnutí. Lhůta devíti měsíců pro jednání je nepřiměřeně dlouhá a umožňuje autorizovaným osobám blokovat autorizaci nového žadatele bez zohlednění délky následného procesu. Žadatel o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech je dále povinen nastavit ekomodulaci tak, že převezme způsob provádění ekomodulace autorizovaných společností, a toto převzetí doloží žalovanému. Způsob ekomodulace by ale měl být zakotven přímo v rozhodnutí o autorizaci. Za situace, kdy je žalovaný jako regulátor obeznámen se systémem ekomodulace EKO-KOM, měl by sám tento systém ekomodulace posoudit, a pokud je správný, uložit v rozhodnutí o autorizaci žadateli, aby jej splnil. Zásadním problémem tohoto požadavku je skutečnost, že jeho splnění je vázáno na dobrou vůli společnosti EKO-KOM co do poskytnutí podkladů, a to zcela zbytečně. Jedná se jen o další umělou překážku autorizace. Ekomodulace společnosti EKO-KOM navíc představuje výpočtový vzorec pro určení, resp. úpravu poplatků producentům obalů, který se může v praxi měnit. Není totiž nijak určen autorizačním rozhodnutím nebo předpisem. Není proto důvodné po žalobci požadovat, aby se při každé změně tohoto vzorce přizpůsoboval cenové politice dle vzorce EKO-KOM. I proto by měl být příslušný vzorec určen autoritativně žalovaným. Takový požadavek, který v zásadě určuje žalobci, že svoji poplatkovou politiku musí přizpůsobit konkurentovi, je evidentně v rozporu s právem hospodářské soutěže, a tím i čl. 102 a 106 SFEU.
52. Ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 7 zákona o obalech, které ukládá žadateli o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech předložit projekt zajišťování sdruženého plnění, který obsahuje podrobný popis funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů ve sběrných místech, které žadatel nebude mít smluvně zajištěny do dne dosažení stanovených podílů a zpětný odběr v nich zajišťují ostatní autorizované společnosti, a nákladů na využití odpadů z obalů, včetně doložení funkčnosti a reálnosti plnění tohoto navrženého mechanismu. Žalobce namítá nejasnost podmínky, což je patrné i z jeho případu, kdy navrhl mechanismus kompenzace nákladů, ale žalovaný jej nevzal v potaz.
53. Ust. § 21 zákona o obalech, které stanoví nejasný mechanismus vyrovnání prostřednictvím obcí, který fakticky demotivuje obce k tomu, aby uzavíraly smlouvu s kýmkoliv jiným než s EKO-KOM. Pokud by tak totiž učinily, mají uloženu novou administrativní povinnost,

jelikož musí zajišťovat vyrovnání. To zejména u malých obcí bude obtížně splnitelné. Vyrovnání, resp. kompenzační mechanismus, by přitom měl být zakotven v rozhodnutí o autorizaci a měl by ho zajišťovat žalovaný, který má všechna dostupná data o všech odpadech a personální vybavení. „Delegace“ této povinnosti na všech více než šest tisíc obcí nedává smysl, resp. její jediný smysl je vytvořit překážku hospodářské soutěže v rozporu s čl. 102 a 106 SFEU.

54. Uvedené zákonné požadavky dle žalobce jednotlivě i ve svém souhrnu prakticky znemožňují vstup nových subjektů na trh autorizovaných osob, čímž je trvale zakonzervován současný stav monopolního postavení EKO-KOM. Žalobce je přesvědčen, že tyto podmínky odporují čl. 106 a 102 SFEU a čl. 7 odst. 1 Směrnice 94/62/ES.
55. Žalobce dále soudu navrhl vyžádání stanoviska Evropské komise ohledně interpretace práva EU v oblasti hospodářské soutěže. Vzhledem k tomu, že Evropská komise zahájila šetření s Českou republikou a zaslala jí výtku právě pro rozpor ustanovení zákona o obalech, která jsou dotčena v tomto řízení, s právem EU, je namístě vzít stanovisko Evropské komise v potaz.
56. Pro případ pochybností o souladu výše uvedených ustanovení zákona o obalech s čl. 106 a 102 SFEU a čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES, resp. pro případ, že by pro soud nebyla dostačující spolupráce s Evropskou komisí, žalobce navrhuje předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, a to v následujícím znění:

*„Brání články 102 a 106 Smlouvy o fungování Evropské unie a článek 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, ve znění pozdějších předpisů, takové úprave, jaká je dotčena v daném řízení, podle níž:*

*1) žadatel o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech musí předložit projekt zajišťování sdruženého plnění, který obsahuje podrobný popis předpokládaného finančního zajištění sdruženého plnění po dobu prvních 3 let platnosti rozhodnutí o autorizaci, kdy toto finanční zajištění musí být nezávislé na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu, nebo kdy žadatel musí disponovat minimální výší základního kapitálu ve výši 500 000 000 Kč, nebo kdy žadatel musí disponovat takovým základním kapitálem nad rámec obecných předpisů korporátního práva, který nelze rozdělit zpět mezi akcionáře autorizované společnosti ani v případě, že autorizovaná společnost po uplynutí 3 let od platnosti rozhodnutí o autorizaci plní všechny své povinnosti (§ 17 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o obalech).*

*2) žadatel o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech musí předložit projekt zajišťování sdruženého plnění, který obsahuje podrobný popis funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů ve sběrných místech, které žadatel nebude mít smluvně zajištěny do dne dosažení stanovených podílů a zpětný odběr v nich zajišťují ostatní autorizované společnosti, a nákladů na využití odpadů z obalů, včetně doložení funkčnosti a reálnosti plnění tohoto navrženého mechanismu, namísto toho, aby takový mechanismus byl stanoven v rozhodnutí o autorizaci (§ 17 odst. 3 písm. d) bod 7 zákona o obalech).*

*3) žadatel o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech musí mít ještě před vydáním rozhodnutí o autorizaci smluvně zajištěn takový počet sběrných míst, aby podíl obyvatel žijících v obcích, na jejichž území bude žadatel povinen zajišťovat zpětný odběr, činil z celkového počtu obyvatel České republiky minimálně 25 %, a aby podíl obcí, na jejichž území bude žadatel povinen zajišťovat zpětný odběr, činil z celkového počtu obcí v České republice minimálně 25 % (§ 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech).*

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

4) žadatel o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech je povinen projednat s autorizovanými společnostmi všechny koordinované oblasti a o těch, ve kterých mezi žadatelem a autorizovanými společnostmi dojde ke shodě, uzavřít písemnou smlouvu (§ 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech).

5) žadatel o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech je povinen nastavit ekomodulaci tak, že převezme způsob provádění ekomodulace autorizovaných společností, a toto převzetí doložit Ministerstvu životního prostředí (§ 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech).

6) žadatel o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech je povinen v projektu zajišťování sdruženého plnění prokázat dostatečnou četnost sběrných míst, jejich dostupnost a na dostatečné pokrytí území České republiky takovým způsobem, který znamená umístění sběrných míst v každé obci, resp. 90 % obcí a za předpokladu, že se dostupností rozumí přiměřená docházková vzdálenost (§ 10 odst. 1 a 2 a § 21 odst. 1 písm. f).“

57. V další žalobní námitce se žalobce vyjadřuje ke stávající judikatuře správních soudů ve věci autorizace, zdůrazňuje, že v případě společnosti EKOVEDIC (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2023 č.j. 4 As 57/2023-62) nebyl namítán, a tedy ani vzat v potaz rozpor s právem EU o hospodářské soutěži, nebyla ani aplikována novela zákona o obalech, neboť ve správním rozhodnutí bylo vydáno rozhodnutí dříve, než tato vstoupila v účinnost. V případě společnosti REMA AOS, a.s. (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2023, č.j. 8 A 137/2021-139) nebyl posuzován soulad novely zákona o obalech s evropským právem a také skutkový stav byl odlišný, neboť společnost REMA AOS (a ostatně i EKOVEDIC) hodlala sdílet obecní síť, oproti tomu žalobce hodlá vybudovat síť vlastní.

58. Závěrem žalobce shrnuje, že v České republice i při nadstandardním třídění ze strany občanů není zejména plastový odpad recyklován. To veřejně deklaruje i stávající ministr životního prostředí. Monopol EKO-KOM recyklaci přitom nijak zásadně nepodporuje, kvůli monopolu se tedy nerecykluje. Česká republika hradí za nerecyklaci pokuty přesahující 2 mld. Kč ročně. Na celý systém doplácí i obce, které oproti i sousednímu Slovensku nezískávají 100 % úhradu svých nákladů na svoz tříděného odpadu. Žalobce znovu poukázal na to, že monopolní systém je předmětem šetření ze strany Evropské komise pro rozpor s právem EU.

### Vyjádření žalovaného k podané žalobě

59. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný předestírá relevantní právní úpravu, rekapituluje skutkový stav a průběh správního řízení.

60. K výroku napadeného rozhodnutí o nevyhovění žádosti o přerušení řízení žalovaný uvádí, že řízení bylo vedeno již od roku 2018, žalobce požádal o přerušení vícekrát a vždy, vyjma napadeného rozhodnutí, mu bylo vyhověno, ovšem žalobce byl povinen, měl-li zájem na pokračování v řízení, vyhovět výzvě a doplnit chybějící náležitosti podané žádosti, což neučinil.

61. K výroku napadeného rozhodnutí o zastavení řízení žalovaný setrvává na stanovisku, že žalobce žádost nedoplnil o relevantní podklady, které by směřovaly k naplnění požadavků podle zákona o obalech, tj. odstranění nedostatků této žádosti. V podrobnostech odkazuje na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a věcně se vyjadřuje stejně jako v napadeném rozhodnutí, kdy argumentuje obsahem výzvy ze dne 19. 7. 2023, v níž žalovaný respektoval závazný právní názor ministra vyslovený ve zrušujícím usnesení ze dne 7. 3. 2023, a

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

skutečností, že žalobce, ač dostal dostatečný časový prostor, do dne 19. 3. 2024 vady neodstranil.

62. K tiskové zprávě Evropské komise ze dne 11. 6. 2024 žalovaný zdůrazňuje, že ačkoliv Komise předběžně konstatovala potencionálně problematická ustanovení v českém aktuálně účinném zákoně o obalech, prozatím se k věci závazně nevyjádřila. Žalovaný zastává názor, že neporušuje hospodářskou soutěž jako takovou v oblasti obalového hospodářství. Z pohledu autorizace vychází z obsahu příslušných ustanovení zákona o obalech, žalovaný není zákonodárce, všechny novely zákona o obalech byly realizovány cestou legislativního procesu podle českého právního řádu.
63. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaný uvádí, že napadené rozhodnutí má všechny náležitosti ve smyslu ust. 68 správního řádu. Struktura rozhodnutí je na první pohled patrná a uvedené tři části (výroková část, odůvodnění a poučení účastníků) rozhodnutí snadno rozpoznatelné. Rozhodnutí je formulováno srozumitelně, výrok rozhodnutí je jednoznačný. Ministr se řádně vypořádal s rozkladovými námitkami žalobce v odůvodnění svého rozhodnutí, konkrétně s námitkami nesprávného nevyhovění návrhu na přerušení řízení, nesplnění zákonných podmínek pro zastavení řízení, porušení základních zásad správního řízení, nesprávnosti výzvy k odstranění vad žádosti a rozporu zákona o obalech s předpisy evropského práva, byť stručně. K námitce porušení zásady dobré správy ministr uvedl, že žalobci vycházel v rámci celého případu maximálně vstříc, když s ním pravidelně neformálně komunikoval (osobně i vzdáleným způsobem), vyhověl veškerým žádostem o prodloužení lhůt nebo opakovaně vyzýval k odstranění nedostatků žádosti. Co se týče námitky nesdělení jasných autorizačních podmínek, napadené rozhodnutí v reakci na porušení základních zásad správního řízení souhrnně odkazuje na popis průběhu řízení. Z něj vyplývá, že správní orgán 1. stupně upozornil žalobce na novou právní úpravu dané problematiky v rámci sdělení, ve kterém popsal konkrétní podmínky pro udělení autorizace, a zároveň vyzval k odstranění nedostatků žádosti, přičemž opět specificky vyjmenoval, co je po žalobci požadováno. Konečně, s námitkou nezákonnosti zastavení řízení se ministr vypořádal v samostatném bodě, kde vyličil veškeré důvody pro zastavení řízení. Neshoda argumentace ministra s argumentací žalobce nezakládá nedostatečnost vypořádání s danou námitkou.
64. K námitce nezákonnosti zastavení řízení žalovaný uvádí, že v předmětné věci se nejedná o meritorní rozhodnutí. Není postaveno najisto, zdali v daném případě usnesení správního orgánu 1. stupně je nebo není rozhodnutím ve smyslu ust. § 67 odst. 1 správního řádu, potažmo zdali podléhá nebo nepodléhá soudnímu přezkumu. K zastavení řízení došlo pro nesplnění procesních náležitostí, konkrétně nepředložení požadovaných podkladů žádosti. Dále žalovaný uvádí, že z hlediska forem rozhodnutí správního orgánu může mít povahu meritorního nebo procesního rozhodnutí (v případě, kdy správní orgán rozhoduje o procesních otázkách v zákonem stanovených případech). Meritorní rozhodnutí pak lze nazvat rozhodnutím v užším slova smyslu, neboť „pojem usnesení má více zdůraznit procesní formu tohoto správního aktu“, jak uvádí důvodová zpráva ke správnímu řádu ve výkladu k ust. § 98 správního řádu, které pojednává o zkráceném přezkumném řízení. Rozhodování o procesních právech a povinnostech může být uskutečněno jak „rozhodnutím“, tak „usnesením“, byť forma „usnesení“ převládá. Rozhodnutí v užším smyslu znamená pouze meritorní rozhodnutí. Je zapotřebí vzít v úvahu i povahy některých usnesení, kterou implikuje ust. § 94 odst. 3 správního řádu, který povoluje v přezkumném řízení samostatně přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení

(obě usnesení nepodléhají soudnímu přezkumu). Jedná se o usnesení, jimiž se sice věc nerozhoduje v meritu, avšak vydání takového usnesení má povahu aktu, jímž postup správního orgánu končí. Pokud soud bude mít naopak za to, že usnesení o zastavení řízení o předmětné žádosti podléhá soudnímu přezkumu, pak podle názoru žalovaného správní orgán 1. stupně postupoval v souladu se zákonnými požadavky zákona o obalech, neboť dospěl k závěru, že žadatel ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti a tyto vady pak bránily v pokračování řízení. Žalovaný proto aproboval prvostupňové rozhodnutí, neboť měl za to, že bylo vydáno v souladu s platnými právními předpisy. Z tohoto úhlu pohledu nemůže být napadené rozhodnutí považováno za nezákonné.

65. Žalovaný shrnuje, že správní orgán 1. stupně žalobci zaslal kvalifikovanou výzvu podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad jeho žádosti, současně ho poučil, vytkl mu nedostatky jeho žádosti a vyzval jej k doplnění ve stanovené lhůtě. V souvislosti s novelou zákona o obalech vznikly žalobci nové požadavky, které byl povinen naplnit. S ohledem na zmiňovanou novelu zákona o obalech žalobce zákonné předpoklady pro udělení autorizace nesplnil, tedy jeho žádost měla tak velké vady takové intenzity, že kvůli nim nešlo v předmětném správním řízení o žádosti pokračovat a odůvodňovaly jeho zastavení. S odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoli na správním orgánu. Je výhradně v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny podklady potřebné ke kladnému vyřízení své žádosti. Ust. § 45 odst. 2 správního řádu nelze vykládat tak, že správní orgán je povinen takříkajíc donekonečna žadatele vyzývat a tím docílit perfektní žádosti. Bylo povinností žalobce (a nikoliv žalovaného) dostatečně prokázat, že v žádosti navržený systém sdruženého plnění naplňuje všechny striktní zákonné podmínky udělení autorizace. Žalovaný má za to, že žalobce požadavkům obsaženým ve zmiňované kvalifikované výzvě nedostál, neboť vady žádosti (projektu) řádně neodstranil. Žalovaný dodává, že předložená žádost včetně projektu podléhá správnímu uvážení. Předmětem tohoto správního řízení o žádosti podle ust. § 17 zákona o obalech bylo posouzení konkrétního obsahu podmínek, fungování navrhovaného systému sdruženého plnění žalobce, kdy žalovaný musí posoudit nejen faktickou a právní realizovatelnost navrženého systému sdruženého plnění, ale i to, jak se fungování navrženého systému sdruženého plnění dotkne systému existujícího. Žalovaný poznamenává, že podle ustálené soudní judikatury jakkoli může být délka správního řízení hodnocena jako nepřiměřená z pohledu dodržování zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, nezakládá tato skutečnost vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

66. K námitce nesprávnosti výzvy k odstranění vad žádosti žalovaný uvádí následující.

67. K požadavku finančního zajištění podle ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 6 zákona o obalech žalovaný uvádí, že jde o žádoucí podmínku, která je běžným institutem v rámci práva životního prostředí, například v zákoně o odpadech, o výrobcích s ukončenou životností nebo o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Účelem tohoto právního institutu je zajistit fungování systému zejména během počátečních fází působení nové autorizované obalové společnosti. Požadavek nezávislosti na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu pak slouží k prokázání toho, že autorizovaná obalová společnost je schopná fungovat alespoň po určitou dobu ode dne vydání rozhodnutí o autorizaci, a to i bez spoléhání se na budoucí příjmy od povinných osob (klientů). Přestože žalobce předložil návrh finančního zajištění, tento návrh obsahoval pouze kalkulaci bez konkrétních dokumentů prokazujících její pravdivost (tj. nebylo jasné, z čeho kalkulace finančního

zajištění vychází), což správní orgán 1. stupně konstatoval v předmětné výzvě. Je pravda, že na společnost EKO-KOM nebyla kladena podmínka dispozice základním kapitálem v nyní požadované výši, ovšem v době udělení autorizace společnosti EKO-KOM byla v účinnosti jiná právní úprava. Námitka nesprávného přirovnání k činnosti banky se pouze vyhýbá podstatě věci.

68. K prvnímu bodu výzvy, tj. k požadavku na podrobný funkční mechanismus kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů podle ust. § 17 odst. 3 písm. d) bodu 7 zákona o obalech žalovaný uvádí, že žalobce se k tomuto požadavku vyjádřil v Aktualizovaném projektu pouze stručným popisným odstavcem a námitkou, že předmětný požadavek jde nad rámec zákona, že porušení povinnosti nepředpokládá a že je připraven diskutovat způsob nastavení clearingového mechanismu. Od té doby nic dalšího žalovanému nedodal. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2023, č.j. 4 As 57/2023-62, kde soud posuzoval obdobnou situaci a shledal výzvu dostatečnou, vyzdvihl přitom odpovědnost žadatele za obsah projektu, naopak odmítl, že by žalovaný měl za úkol se na projektu jakkoli podílet.
69. K druhému bodu výzvy, tj. k podmínce předložení smluv s obcemi podle ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech, žalovaný tvrdí, že obce jsou ochotné smlouvy o smlouvě budoucí uzavírat, jsou-li jim navrhovány přijatelné podmínky (zejména přiměřená odměna za obsluhu míst zpětného odběru a zajištění využití odpadů z obalů). V případě, že by nebyly uzavřeny žádné smlouvy s obcemi, hrozilo by, že nová autorizovaná obalová společnost by nemohla vykonávat sdružené plnění ode dne udělení autorizace. Podmínka má vyjadřovat jak zájem žadatele o autorizaci o vstup do tohoto odvětví, tak i zajištění určitého stupně geografického pokrytí vyžadovaného unijní právní úpravou. K tomu je nutno započít spolupráci s obcemi, neboť právě obce jsou jedním z hlavních partnerů při výkonu této činnosti.
70. K třetímu bodu výzvy, tj. k podmínce převzetí způsobu provádění ekomodulace od stávající autorizované obalové společnosti dle ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech, žalovaný uvádí, že žalobce v žalobě neodůvodňuje tvrzený rozpor této podmínky s předpisy unijního práva. Naopak pouze nesouhlasí se zákonným postupem a upozorňuje na nezbytnost vyžádání spolupráce se stávající autorizovanou obalovou společností, přitom společnost EKO-KOM poskytuje podklady k ekomodulaci veřejně dostupným způsobem.
71. K námitce rozporu autorizačních podmínek zákona o obalech s předpisy evropského práva žalovaný podotýká, že žalobce v rozkladu neargumentoval tiskovou zprávou Komise ze dne 11. 6. 2024, ve které Komise vyzývá Česko, aby zlepšilo hospodářskou soutěž v oblasti sběru a využití obalového odpadu. Podle názoru žalovaného žalobce nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně. V soudním řízení může žalobce doplnit jen takové důkazy, které nemohl bez vlastní viny uplatnit ani v prvostupňovém, ani v odvolacím řízení.
72. Žalovaný poukazuje na to, že k námitce rozporu s evropským právem se vyjádřil v rámci vypořádání rozkladových námitek, a odkazuje na příslušnou pasáž napadeného rozhodnutí. Žalovaný nesouhlasí, že by byly podmínky pro udělení autorizace nesplnitelné, a proto v rozporu s unijní legislativou. Tento názor dosud nevyslovila ani Evropská komise, přičemž novela zákona o obalech prošla standardním legislativním procesem, jehož součástí je také hodnocení souladu s unijními předpisy. Dále k jednotlivým žalobcem napadeným

ustanovením uvádí, že požadavek přiměřené docházkové vzdálenosti odráží snahu zákonodárce o zjednodušení zpětného odběru v praxi a tím pádem také jeho zefektivnění. Tato podmínka je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/2008 o odpadech, konkrétně čl. 8a odst. 3 písm. a) a b). Podmínka koordinace se stávající AOS je zcela oprávněná pro účely kontinuity fungování systému zpětného odběru a zároveň umožnění působení více autorizovaných obalových společností na území České republiky. Pro efektivní koordinaci je však zapotřebí určitý časový úsek (v tomto případě 9 měsíců), který dá autorizovaným obalovým společnostem možnost dohodnout se na konkrétních oblastech samostatně, bez intervence ministerstva. Ust. § 21c zákona o obalech pak taxativně vyjmenovává oblasti spadající pod koordinaci autorizovaných obalových společností, a proto není jasné, z jakého důvodu žadateli nejsou oblasti koordinace zřejmé.

73. K návrhu na vyžádání stanoviska Evropské komise a související dokumentace, případně na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, žalovaný uvádí, že je na soudu, zda v daném případě bude navrženým způsobem postupovat. Poukazuje na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2025/40 ze dne 19. 12. 2024 o obalech a obalových odpadech, s účinností od 12. 8. 2026 ruší směrnici 94/62/ES s účinností od 12. 8. 2026 (s výjimkami pro některé články), zdůrazňuje závaznost směrnice pro členský stát, kterému je adresována, co do výsledku, kterého má být dosaženo, ovšem volba formy a prostředků je ponechána na tomto členském státu. Žalovaný pak odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2023, č.j. 4 As 57/2023-62, kde soud konstatuje soulad zákona o obalech s čl. 7 směrnice 94/62/ES. K čl. 102 a 106 SFEU a souvisejícím právním normám EU žalovaný uvádí, že tyto cílí na Úřad na ochranu hospodářské soutěže a nikoli na žalovaného, který není „národním soutěžním orgánem“.
74. K žalobní argumentaci judikaturou správních soudů žalovaný poukazuje naopak na jinou judikaturu, například na rozsudek ve věci společnosti Interseroh Czech (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č.j. 3 A 101/2015-186), kde soudy opakovaně neshledaly případnou nesprávnost postupu žalovaného a dospěly k závěru, že autorizace může být udělena pouze tomu, kdo splní zákonné podmínky, a pokud žadatel tyto podmínky nesplní, udělena mu být nemůže. Uvádí, že žalobce argumentuje rozsudky k meritorním zamítnutím žádostí a autorizaci, zatímco v projednávané věci jde o procesní rozhodnutí.

#### **Osoba zúčastněná na řízení**

75. Sdělením došlým soudu dne 29. 1. 2025 uplatnila společnost EKO-KOM u soudu práva osoby zúčastněné na řízení a zároveň požádala o nahlédnutí do soudního spisu. Městský soud v Praze usnesením ze dne 6. 3. 2025 č.j. 6 A 2/2025-87 rozhodl, že společnost EKO-KOM není osobou zúčastněnou na řízení, neboť nesplňuje podmínku přímého dotčení na právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí či vydáním soudního rozhodnutí, jejíž splnění je zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vyžadováno pro úspěšné uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení. Rozsudkem ze dne 16. 7. 2025 č.j. 8 As 68/2025-41 Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost společnosti EKO-KOM proti uvedenému usnesení. Lze tedy konstatovat, že zde není žádná osoba zúčastněná na řízení.

#### **Posouzení žaloby Městským soudem v Praze**

76. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem souhlasili, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, jelikož soud nepokládal

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

za potřebné provádět důkazy na rámec toho, co plyne ze správního spisu. Podrobněji k tomu soud uvádí, že nepovažoval za nezbytné provést žalobcem navržené důkazy, kterými byly zejména *Výroční zpráva společnosti EKO-KOM za rok 2023, výpočet sazeb poplatků EKO-KOM vyjádřený ve vzorcích, tisková zpráva Evropské komise ze dne 11. 6. 2024, stanovisko Evropské komise a související podkladová dokumentace k zahájenému šetření s Českou republikou z důvodu možného rozporu ustanovení zákona o obalech s evropským právem* (zde žalobce navrhl vyžádání uvedeného stanoviska soudem). Soud dospěl k závěru, že provádění navržených důkazů k žalobcem předestřeným tvrzením je prozatím nadbytečné, neboť nejprve je nutné zodpovědět jiné sporné právní otázky, jak bude vysvětleno níže v odůvodnění rozsudku. Pro úplnost pak městský soud uvádí, že žalobce v žalobě navrhl i provedení jiných než v tomto rozsudku zmíněných listinných důkazů, nicméně městský soud ověřil, že předmětné listiny navržené žalobcem k důkazům jsou součástí správního spisu, tudíž nejsou předmětem dokazování při jednání před soudem.

77. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
78. Městský soud v Praze vyšel především z následující právní úpravy.
79. Podle ust. § 17 odst. 3 písm. d) zákona o obalech žadatel k žádosti o autorizaci připojí projekt zajišťování sdruženého plnění zahrnující zejména (...)
  6. podrobný popis předpokládaného finančního zajištění sdruženého plnění po dobu prvních 3 let platnosti rozhodnutí o autorizaci a dokumenty prokazující jeho pravdivost, zejména účetní závěrku a smlouvy o čerpání úvěru, pokud se jeho použití předpokládá; toto finanční zajištění musí být nezávislé na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu,
  7. podrobný popis funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů ve sběrných místech, které žadatel nebude mít smluvně zajištěny do dne dosažení podílů podle § 10 odst. 2 a zpětný odběr v nich zajišťují ostatní autorizované společnosti, a nákladů na využití odpadů z obalů, včetně doložení funkčnosti a reálnosti plnění tohoto navrženého mechanismu.
80. Podle ust. § 10 odst. 2 zákona o obalech osoba uvádějící obaly na trh nebo do oběhu je povinna zajistit, aby
  - a) podíl obcí, na jejichž území je povinna zajišťovat zpětný odběr prostřednictvím sběrných míst v souladu s odstavcem 1, činil z celkového počtu obcí v České republice minimálně 90 %, a
  - b) podíl obyvatel žijících v obcích, na jejichž území je povinna zajišťovat zpětný odběr prostřednictvím sběrných míst v souladu s odstavcem 1, činil minimálně 90 % z celkového počtu obyvatel České republiky.
81. Podle ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech rozhodnutí o autorizaci lze vydat pouze za předpokladu, že žadatel má odchýlně od § 10 odst. 2 smluvně zajištěn takový počet sběrných míst, aby podíl obyvatel žijících v obcích, na jejichž území bude žadatel povinen zajišťovat zpětný odběr podle § 10, činil z celkového počtu obyvatel České republiky minimálně 25 %, a aby podíl obcí, na jejichž území bude žadatel povinen zajišťovat zpětný odběr, činil z

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

celkového počtu obcí v České republice minimálně 25 %; to neplatí, pokud je záměrem žadatele zajišťovat sdružené plnění výhradně pro vratné zálohované obaly.

82. Podle ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech rozhodnutí o autorizaci lze vydat pouze za předpokladu, že žadatel projedná s autorizovanými společnostmi postupem podle § 21c všechny koordinované oblasti a o těch, ve kterých mezi žadatelem a autorizovanými společnostmi dojde ke shodě, uzavře písemnou smlouvu; o koordinovaných oblastech, ve kterých ke shodě nedojde ani do 9 měsíců ode dne zahájení jednání, rozhodne Ministerstvo životního prostředí na základě žádosti žadatele, jejímž obsahem musí být návrh na řešení koordinovaných oblastí, ve kterých mezi žadatelem a autorizovanými společnostmi nedošlo ke shodě, s výjimkou oblasti ekomodulace, kterou je žadatel povinen nastavit tak, že převezme způsob provádění ekomodulace autorizovaných společností, a toto převzetí Ministerstvu životního prostředí doloží.
83. Podle přechodných ustanovení zákona o obalech (čl. II body 1 a 2 zákona č. 545/2020 Sb.) se řízení o žádosti o vydání rozhodnutí o autorizaci podle § 17 zákona č. 477/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebylo pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 477/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.
84. Žadatel o autorizaci podle § 17 zákona č. 477/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, o jehož žádosti nebylo pravomocně rozhodnuto přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je povinen do 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona
- a) doplnit žádost tak, aby splňovala požadavky stanovené v § 17 odst. 3 zákona č. 477/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona,
  - b) splnit požadavky stanovené v § 17 odst. 4 písm. a), b) a d) zákona č. 477/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a
  - c) zahájit jednání s autorizovanými společnostmi a převzít způsob provádění ekomodulace autorizovaných společností podle § 17 odst. 4 písm. c) zákona č. 477/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.
85. Podle čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES za účelem plnění cílů stanovených touto směrnicí přijmou členské státy nezbytná opatření, aby zajistily vytvoření systémů pro:
- a) zpětný odběr nebo sběr použitých obalů nebo obalových odpadů od spotřebitelů a jiných konečných uživatelů nebo z toků odpadů za účelem jejich usměrnění do nejvhodnějších alternativ nakládání s odpady,
  - b) opakované použití nebo využití, včetně recyklace obalů nebo sebraných obalových odpadů.
- Tyto systémy musí být otevřeny účasti hospodářských subjektů ze zúčastněných odvětví a příslušných orgánů veřejné moci.
- Rovněž se musí vztahovat na dovážené výrobky za nediskriminačních podmínek, včetně podrobných provozních podmínek a veškerých tarifů stanovených pro přístup k těmto systémům, a musí být navrženy tak, aby v souladu se Smlouvou nezpůsobovaly překážky obchodu nebo narušování hospodářské soutěže.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

86. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Podle čl. 26 odst. 2 Listiny zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.
87. Podle ust. § 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).
88. Podle ust. § 64 odst. 2 správního řádu v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.
89. Podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
90. Městský soud v Praze na tomto místě pro přehlednost stručně shrnuje, že správní orgán 1. stupně dne 19. 7. 2023 zaslal žalobci výzvu dle ust. § 45 odst. 2 správního řádu, kde jej vyzval k odstranění vad žádosti o autorizaci. Správní orgán 1. stupně ve výzvě identifikoval tři, respektive čtyři okruhy nedostatků. První tři formuloval přímo ve výroku výzvy: Nesplnění požadavku ust. § 17 odst. 3 písm. d) bodu 7 zákona o obalech (*doložení podrobného popisu funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů ve sběrných místech, kde zpětný odběr realizuje stávající AOS*), nesplnění požadavku ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech (*doložení smluvního zajištění sběrných míst s obcemi, tak, aby bylo pokryto 25 % obcí a 25 % obyvatel v obcích v rámci České republiky*), nesplnění požadavku ust. § 17. odst. 4 písm. c) zákona o obalech (*doložení zahájení jednání se stávající AOS a převzetí způsobu ekomodulace prováděné AOS a doložení uzavřené písemné smlouvy s ní*). Nadto správní orgán 1. stupně v odůvodnění výzvy zmínil i čtvrtý nedostatek: nesplnění požadavku ust. § 17 odst. 3 písm. d) bodu 6 zákona o obalech (*doložení plánovaného finančního zajištění nezávislého na platební schopnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu pro první tři roky působení*).
91. Žalobce podal proti výzvě rozklad (který byl později zamítnut) a současně průběžně žádal o prodloužení lhůty k odstranění nedostatků žádosti a o přerušení řízení, čemuž správní orgán 1. stupně vyhovoval, žádosti ze dne 18. 3. 2024 již nevyhověl a prvostupňovým rozhodnutím zastavil řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro neodstranění podstatných vad žádosti, které brání pokračování v řízení. Správní orgán 1. stupně argumentoval nesplněním tří nedostatků identifikovaných ve výroku výzvy ze dne 19. 7. 2023, tj. nesplnění požadavků dle ust. § 17 odst. 3 písm. d) bodu 7 zákona o obalech, dle ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech a dle ust. § 17. odst. 4 písm. c) zákona o obalech.
92. V rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce mimo jiné namítl, že již ke dni 8. 2. 2019 předložil Aktualizovaný projekt včetně příloh, které obsahují mechanismus kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru obalů, návrhy smluv s obcemi, návrh ekomodulace. Předložil též návrh finančního zajištění. Žalovaný měl žádost věcně posoudit a nikoli řízení zastavit, aniž by se k obsahu těchto listin vyjádřil. Pokud snad žalovaný uvedené listiny shledal jako nedostatečné, znamená to, že se jejich obsahem věcně zabýval, přesto však řízení zastavil a nepřistoupil k meritornímu rozhodnutí. Žalobce též namítl nesrozumitelnost a nekonkrétnost výzvy k odstranění vad žádosti, nerealizovatelnost

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

některých tam stanovených požadavků, jako požadavku na předložení smluv o smlouvách budoucích s obcemi v této fázi řízení, nepřiměřenost a nerealizovatelnost požadavku na finanční zajištění srovnatelného s případy licencování banky. Dále namítl rozpor jednotlivých ustanovení zákona o obalech s evropským právem, zejména s čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES, namítl též, že předmětné požadavky zákona o obalech jsou v rozporu s právem na podnikání a představují překážku volné hospodářské soutěže.

93. Žalovaný v napadeném rozhodnutí mimo jiné setrval na stanovisku správního orgánu 1. stupně, že žalobce nepředložil podrobný popis funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů, včetně doložení jeho funkčnosti a reálnosti, nepředložil smluvní zajištění příslušného počtu sběrných míst s obcemi, nedoložil, že převzal způsob provádění ekomodulace AOS. Žalovaný trval na zákonnosti výzvy k odstranění vad nedostatků, vyslovil nesouhlas s námitkou rozporu zákona o obalech s evropským právem, poukázal na posouzení souladu s evropským právem v rámci legislativního procesu.
94. Městský soud předně v reakci na vyjádření žalovaného k žalobě (viz bod 64 odůvodnění tohoto rozsudku) podotýká, že byť usnesení o zastavení řízení není meritorním rozhodnutím ve věci, je samostatně přezkoumatelné nejenom v rámci přezkumného řízení, ale i ve správním soudnictví. S tím souvisí i požadavek odůvodnění rozhodnutí, tedy uvedení toho, z jakého důvodu k zastavení řízení dochází a v čem je spatřován.
95. Městský soud v Praze dále poznamenává, že rozhodnutí o zastavení řízení žalovaný založil na třech důvodech, neboť konstatoval neodstranění tří nedostatků identifikovaných ve výzvě. Skutečnost, že žalovaný shledal tři podstatné vady žádosti bránící pokračování v řízení, vyzval žalobce k jejich odstranění a po uplynutí lhůty dospěl k tomu, že odstraněny nebyly, způsobuje, že soud by byl oprávněn zrušit napadené rozhodnutí pouze a jenom v případě, kdyby v rámci soudního přezkumu neobstál žádný z důvodů, který žalovaný identifikoval jakožto neodstraněnou vadu žádosti. Obstojí-li během soudního přezkumu alespoň jeden z důvodů, kterým žalovaný zdůvodnil zastavení řízení, není soud oprávněn napadené rozhodnutí zrušit.
96. Z uvedeného vyplývá, že je na místě přezkoumat každý ze tří příslušných důvodů samostatně. Žalobce však vedle námitek směřujících do nezákonnosti napadeného rozhodnutí namítá též nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a tuto námitku je vzhledem k její povaze vhodné vypořádat souhrnně, ve vztahu k napadenému rozhodnutí jako celku.
97. Městský soud v Praze se proto následně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. V této souvislosti soud podotýká, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č.j. 4 As 48/2007-80).
98. Městský soud konstatuje, že v případech, kdy se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku nevypořádá se všemi uplatněnými námitkami, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č.j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č.j. 1 Afs 92/2012-45). Nedostatky odůvodnění rozhodnutí, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření

k žalobě. Soud vychází výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č.j. 3 As 51/2003-58). O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů se jedná zejména tehdy, opomeneli správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č.j. 2 As 337/2016-64). Naopak, pokud se správní orgán podstatou námitky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí se nejedná. Správní orgány zároveň nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č.j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č.j. 8 Afs 267/2017-38). Z uvedeného vyplývá, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu není nepřezkoumatelné, pokud je odpověď na dílčí odvolací námitku alespoň implicitně obsažena ve vypořádání jiné námitky nebo pokud správní orgán postaví proti námitkám vlastní ucelenou argumentaci, vedle níž námitka neobstojí. Zbývá dodat, že o nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní.

99. Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že žalovaný nevypořádal rozkladové námitky porušení celé řady základních zásad činnosti správních orgánů, průtahů v řízení a nenaplňování zásady dobré správy v řízení. Dále v tom, že žalovaný nevypořádal rozkladovou námitku nesrozumitelnosti a nesprávnosti výzvy k odstranění vad žádosti spočívající v nesdělení jasných autorizačních podmínek ze strany žalovaného (z důvodu vágnosti zákonné úpravy) či ve faktické nesplnitelnosti podmínek. Zde soud poznamenává, že ze čtyř bodů výzvy žalobce v rozkladu namítl nesprávnost tří bodů: bodů formulovaných na základě § 17 odst. 3 písm. d) bodu 6, ust. § 17 odst. 3 písm. d) bodu 7, ust. § 17 odst. 4 písm. a). Žalobce nenamítal výslovně nesprávnost bodu formulovaného dle ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech (*požadavek doložení převzetí způsobu ekomodulace prováděné AOS a doložení uzavřené písemné smlouvy s autorizovanou společností*). Dále v tom, že žalovaný nevypořádal rozkladovou námitku nepřihlídnutí k doložení veškerých požadovaných dokladů již před doručením výzvy k odstranění vad žádosti a věcnému neposouzení těchto dokladů. Zde soud poznamenává, že ze čtyř bodů výzvy žalobce v rozkladu namítal, že doložil doklady, byť zřejmě dle nevyřčeného názoru žalovaného ne perfektní, vázající se ke všem čtyřem bodům výzvy: bodům formulovaným na základě § 17 odst. 3 písm. d) bodu 6, ust. § 17 odst. 3 písm. d) bodu 7, ust. § 17 odst. 4 písm. a) i ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech. Dále v tom, že žalovaný nevypořádal rozkladovou námitku rozporu zákona o obalech, resp. jednotlivých autorizačních podmínek, s předpisy v oblasti hospodářské soutěže a práva Evropské unie, a to zejména pro faktickou nesplnitelnost těchto podmínek a jejich vzájemnou neslučitelnost. Zde soud poznamenává, že ze čtyř ustanovení aplikovaných žalovaným při formulaci výzvy žalobce v rozkladu rozporoval tři ustanovení: ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 6, ust. § 17 odst. 4 písm. a) a ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech. Žalobce nerozporoval výslovně ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 7 zákona o obalech (*požadavek doložení podrobného popisu funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů*).

100. Pokud jde o tvrzenou nepřezkoumatelnost z důvodu, že žalovaný nevypořádal rozkladové námitky porušení celé řady základních zásad činnosti správních orgánů a nenaplňování zásady dobré správy v řízení, městský soud konstatuje, že vzhledem k zásadě

dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby žalobce předmět soudního přezkumu vymezil jen nekonkrétními námitkami. Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech. Opačný postup by porušoval popsanou dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). V podané žalobě žalobce blíže neuvádí, jaké konkrétní rozkladové námitky porušení celé řady základních zásad činnosti správních orgánů a nenaplnění zásady dobré správy žalovaný nevypořádal. Žalobce se omezil na pouhé obecné konstatování o nevypořádání námitek, aniž by toto své tvrzení jakkoli upřesnil. Takto obecně formulovaná žalobní námitka proto nemůže být důvodná. Pro případ, že žalobce spatřuje porušení základních zásad činnosti správních orgánů a nenaplnění zásad dobré správy v okolnosti nezodpovězení dotazů kladených žalobcem v průběhu správního řízení ohledně sdělení konkrétních podmínek, které by žalovaný považoval za vyhovující výzvě (žalobce v průběhu řízení předkládal žalovanému řadu návrhů a dotazů a dožadoval se předběžného stanoviska žalovaného), městský soud doplňuje, že vznesené rozkladové námitky se dotýká odůvodnění žalovaného na str. 11 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný vyložil ust. § 45 odst. 2 správního řádu tak, že správní orgán nemá povinnost donekonečna žadatele vyzývat a tím docílit perfektní žádosti. Z uvedeného lze dle názoru soudu alespoň v základních obrysech seznat úvahu žalovaného ohledně nedůvodnosti vznesené námitek, a soud zde proto neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

101. Co se týče tvrzeného nevypořádání námitek průtahů v řízení na straně správního orgánu, městský soud připouští, že napadené rozhodnutí se s danou rozkladovou námitkou konkrétně nevypořádalo. To však na přezkoumatelnost rozhodnutí v posuzované věci nemá rozhodující vliv. V námitce nešlo o argumentaci z hlediska žalobce klíčovou, není na ní postaven základ jeho nesouhlasu s obsahem napadeného rozhodnutí, a proto soud nespátřuje v nevypořádání této námitek důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, č.j. 9 As 11/2010-80). Zrušení napadeného rozhodnutí jen z posuzovaného důvodu by bylo přehnaně formalistické, neboť na meritum věci nemá otázka vypořádání či nevypořádání předmětné námitek vliv.
102. Jinak je tomu ovšem ohledně nevypořádání rozkladové námitek nesrozumitelnosti a nesprávnosti výzvy k odstranění vad žádosti, rozkladové námitky nepřihlídnutí k doložení veškerých požadovaných dokladů již před doručením výzvy k odstranění vad žádosti a věcnému neposouzení těchto dokladů, a rozkladové námitky rozporu zákona o obalech, resp. jednotlivých autorizačních podmínek, s předpisy v oblasti hospodářské soutěže a práva Evropské unie, a to zejména pro faktickou nespłnitelnost těchto podmínek.
103. Podle názoru městského soudu bylo na žalovaném, aby nejprve řádně posoudil soulad příslušných ustanovení zákona o obalech s čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES, tedy zda směrnice umožňuje členským státům stanovit požadavky na žadatele o autorizaci tak, jak to činí český zákonodárce, a zda je případně na místě uvažovat o aplikaci odkazované směrnice namísto rozporné vnitrostátní právní úpravy. Dle výsledku bylo na žalovaném, aby následně posoudil soulad příslušných ustanovení zákona o obalech s čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Teprve pokud by žalovaný shledal, že aplikaci zákona o obalech nic nebrání, bylo dále na něm, aby se vypořádal s námitkou nesrozumitelnosti a neurčitosti jednotlivých bodů předmětné výzvy. Shledal-li by žalovaný, že výzva netrpí v tomto ohledu vadami, bylo na něm, aby se vyjádřil k dokumentům předloženým žalobcem v průběhu správního řízení a

alespoň v základních rysech se vyjádřil k tomu, z jakého důvodu je nepovažoval za způsobilé naplnit požadavky výzvy.

104. Již na první z těchto kroků žalovaný zcela rezignoval. Žalovaný zastavil řízení pro neodstranění vad žádosti spočívajících v nesplnění podmínek dle ust. § 17 odst. 3 písm. d) bodu 7, ust. § 17 odst. 4 písm. a) a ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech. Rozkladová námitka rozporu s čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/se týká ust. § 17 odst. 4 písm. a) a ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech. Žalovaný s námitkou vyslovil nesouhlas a měl za to, že žalobce se námitkou rozporu zákona o obalech s evropským právem „*pohybuje mimo vlastní obsah usnesení*“, proto se žalovaný omezil na konstatování, že soulad s evropským právem byl hodnocen v rámci legislativního procesu. Městský soud v Praze se neztotožňuje s názorem žalovaného, že v případě zastavení řízení o žádosti z důvodu neodstranění podstatných vad žádosti není nutné zohlednit soulad či rozpor právní normy, z níž vycházela výzva k odstranění vad žádosti, s evropským právem. Dle přesvědčení městského soudu jde o právní otázku, která může mít pro posouzení důvodnosti zastavení řízení význam. Pouhý odkaz na hodnocení souladu zákona o obalech s evropským právem při legislativním procesu tedy není dostačující.
105. Městský soud v Praze předepisuje, že obecně je otázka provedení evropské směrnice do českého právního řádu vázána na dosažení cílů směrnice, nikoli toliko na promítnutí normativního textu směrnice do vnitrostátních předpisů.
106. Přímý účinek směrnice popsali Soudní dvůr EU v rozsudku ve věci C-41/74 *van Duyn* (obdobně též např. rozsudek ve věci C-152/84 *Marshall*), v němž definoval rozhodné skutečnosti pro jeho použití: 1) marné uplynutí lhůty pro transpozici a implementaci směrnice, 2) dostatečná přesnost a bezpodmínečnost dotyčného ustanovení, 3) skutečnost, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci. Marným uplynutím lhůty pro transpozici a implementaci směrnice se rozumí stav, kdy směrnice není řádně provedena, ačkoliv již uplynula lhůta pro transpozici stanovená v samotné směrnici. Může se jednat o případ, kdy vnitrostátní zákonodárce dosud nereagoval vůbec, reagoval opožděně (odpovídající novelizace nenabyla včas účinnosti) nebo reagoval chybně a vnitrostátní právní úprava se tak dostává do rozporu s úpravou unijní, jak je tomu dle rozkladové námitky v posuzovaném případě. (Srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019 č.j. 2 Azs 113/2019-24).
107. Žalovaný se k vztahu čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES a ust. § 17 odst. 4 písm. a) a ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech nevyjádřil, ač žalobce podrobně a zcela konkrétně argumentoval rozporem jednotlivých ustanovení s požadavkem směrnice na otevřenost systémů zpětného odběru obalů účasti hospodářských subjektů ze zúčastněných odvětví a detailně zdůvodňoval, v čem dle jeho názoru příslušná ustanovení zákona o obalech takové otevřenosti účinně brání. Žalovaný tím, že nepřistoupil k vypořádání rozkladové námitky, zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, která je důvodem pro jeho zrušení.
108. Na posouzení toho, zda je zde rozpor zákona o obalech se směrnicí, potažmo zda jsou splněny podmínky pro přímý účinek směrnice, je závislé také vypořádání dalších rozkladových námitek směřujících do posouzení důvodů, pro které žalovaný shledal neodstranění vad žádosti a zastavil řízení. Absence závěrů ohledně vztahu čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62/ES a příslušných ustanovení zákona o obalech proto znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí v mezích dalších žalobních bodů. Závěr o tom, zda má

v projednávaném případě směrnice přímý účinek, determinuje, zda je třeba na projednávaný případ aplikovat přímo směrnici, anebo naopak zákon o obalech. Není přitom úkolem soudu, aby tyto závěry činil namísto správního orgánu, neboť tím by nepřipustně nahrazoval činnost správního orgánu činností svou. Úloha soudní kontroly nespočívá v tom, že by rozhodovala namísto veřejné správy, naopak jde o kontrolu správnosti a zákonnosti postupů veřejné správy ze strany nezávislé moci soudní.

109. Městský soud v Praze pak opakuje, že ani dalšímu, návaznému vypořádání rozkladových námitek, k němuž měl žalovaný přistoupit pro případ, že by neshledal přímý účinek směrnice, se žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně nevěnoval.
110. Dle přesvědčení městského soudu v napadeném rozhodnutí absentuje posouzení souladu příslušných ustanovení zákona o obalech s čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Byť je třeba poukázat na to, že žalobce vznesl uvedenou námitku značně obecně, alespoň ve stejné míře obecnosti se jí měl žalovaný zabývat.
111. V napadeném rozhodnutí pak není vypořádána ani rozkladová námitka nesrozumitelnosti a nesprávnosti výzvy k odstranění vad žádosti spočívající v nesdělení jasných autorizačních podmínek ze strany žalovaného (z důvodu vágnosti zákonné úpravy) či ve faktické nesplnitelnosti podmínek.
112. Žalovaný se nevyjádřil k námitce navázané na ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 7 zákona o obalech, kde žalobce namítá neurčitost a nedostatečnost formulace výzvy příkazující doložit podrobný popis funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů. Nevyjádřil se ani k námitce navázané na ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech, kde žalobce namítá nerealizovatelnost požadavku doložení smluvního zajištění počtu sběrných míst s obcemi. Ač jsou rozkladové námitky žalobce obsáhlé, podrobné a konkrétní, žalovaný se v napadeném rozhodnutí omezuje na odkaz na ust. 45 odst. 2 správního řádu, s tím, že správní orgán není povinen donekonečna žadatele vyzývat a docílit tím perfektní žádosti. Takové vyjádření se však míjí s podstatou rozkladových námitek, které míří nikoli na jejich zohlednění v rámci opakované výzvy k odstranění vad žádosti, ale na vypořádání v konečném rozhodnutí o žádosti. Lze tedy konstatovat, že žalovaný v napadeném rozhodnutí k uvedeným rozkladovým námitkám neuvedl ničeho, a proto zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností.
113. Městský soud v Praze dále shledal, že v napadeném rozhodnutí je pominuta i rozkladová námitka, v níž žalobce tvrdí, že ještě před vyhotovením výzvy k odstranění vad žádosti žalovanému předložil požadované doklady, když v rámci Aktualizovaného projektu předložil mechanismus kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů (ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 7 zákona o obalech), návrhy smluv s obcemi (ust. § 17 odst. 4 písm. a) zákona o obalech) a návrh ekomodulace (ust. § 17 odst. 4 písm. c) zákona o obalech). Žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto spornou otázku ponechal bez bližšího komentáře. Zopakoval pouze závěry prvostupňového rozhodnutí, že žalobce nedoložil podrobný popis funkčního mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů včetně doložení funkčnosti a reálnosti plnění tohoto navrženého mechanismu, nedoložil smluvní zajištění počtu sběrných míst s obcemi a nedoložil převzetí způsobu provádění ekomodulace AOS.
114. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí lze dovodit, že žalovaný zřejmě implicitně spatřuje důvody pro zastavení řízení pro neodstranění vad žádosti v tom, že žalobce namísto požadovaného doložení smluv s obcemi a převzetí způsobu provádění ekomodulace AOS

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

doložil pouhé jednostranné návrhy těchto dvoustranných dokumentů. Městský soud však v napadeném rozhodnutí postrádá vysvětlení, jak žalovaný uvážil o žalobcově tvrzení o předloženém mechanismu kompenzace nákladů na zajištění zpětného odběru odpadů z obalů (k tomu viz příloha č. 5 Aktualizovaného projektu, neveřejná část správního spisu). Dle přesvědčení soudu bylo na žalovaném, aby v napadeném rozhodnutí alespoň ve stručnosti objasnil, z jakého důvodu předložený mechanismus nepovažuje za naplňující požadavky ust. § 17 odst. 3 písm. d) bod 7 zákona o obalech.

115. Městský soud v Praze vzhledem ke všemu uvedenému konstatuje, že nemohl přistoupit k vypořádání ostatních žalobních námitek, neboť napadené rozhodnutí neobsahuje dostatečné odůvodnění, a proto jej není možné řádně přezkoumat. Ze stejného důvodu soud nemohl přistoupit k posouzení důvodnosti návrhu na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Taková úvaha je nyní předčasná.

### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

116. Městský soud proto dospěl k závěru, že je třeba napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Na okraj pak soud ještě podotýká, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, které je v tomto ohledu daleko podrobnější (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č.j. 8 Afs 66/2008-71, či ze dne 28. 1. 2009, č.j. 1 As 110/2008-99). Z tohoto důvodu tak nelze aprobovat postup žalovaného, kterým se v soudním řízení snaží doplnit své stanovisko, které neuvedl v napadeném rozhodnutí.
117. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V navazujícím řízení se žalovaný bude muset zabývat tím, zda je možné rozporovaná ustanovení zákona o obalech v posuzované věci aplikovat (tj. posoudí námitku rozporu s evropským právem a námitku rozporu s Listinou základních práv a svobod). V kladném případě (soud nijak nepředjímá výsledek takového posouzení) se bude žalovaný konkrétně a individualizovaně zabývat námitkami nesrozumitelnosti a nesprávnosti výzvy k odstranění vad žádosti spočívající v nesdělení jasných autorizačních podmínek či ve faktické nesplnitelnosti podmínek. Žalovaný se též adresně vyjádří k žalobcově argumentaci, že vady žádosti v průběhu řízení odstranil předložením konkrétních dokumentů. Svoje úvahy žalovaný řádně odůvodní.
118. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má úspěšný účastník řízení právo na náhradu nákladů. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 21.404 Kč a spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč, v odměně advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, vyjádření k postavení společnosti EKO-KOM v soudním řízení) ve výši 3 x 4.620 Kč (§ 9 odst. 5, § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu), a v náhradě hotových výdajů ve výši 3 x 450 Kč za uvedené tři úkony dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobce soudu doložil, že je plátcem DPH, proto se částka nákladů právního zastoupení zvyšuje o hodnotu příslušné sazby daně (3.194 Kč). Soud doplňuje, že nepřiznal odměnu za repliku žalobce k vyjádření žalovaného, protože tuto repliku soud nežádal a její obsah neměl žádný vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, a nejednalo se tak o vynaložení prostředků k důvodnému uplatňování žalobcova práva.
119. Výrok o vrácení soudního poplatku je odůvodněn ust. § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních

poplaticích“), dle něžž soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen. Žalobce v průběhu soudního řízení uhradil soudní poplatek duplicitně ve výši 2 x 3.000 Kč, ačkoli poplatková povinnost činila pouze 3.000. Kč (položka 18, bod 2 písm. a) Sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona o soudních poplatcích). Proto městský soud rozhodl o vrácení přeplatku ve výši 3.000 Kč k rukám právního zástupce žalobce.

### **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](http://www.nssoud.cz).

Praha dne 30. října 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.