



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **ASEKOL s. r. o.**, se sídlem Československého exilu 2062/8, Praha 4, zastoupený Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Hybernská 32, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 12. 2009, č. j. 6 Ca 223/2006 – 69,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 18. 1. 2006, č. j. 5194/ENV/720/05, Ministerstvo životního prostředí rozhodlo o zápisu společnosti REMA Systém, a. s. (dříve REMA IOOO IK, a. s.), se sídlem Budějovická 1667/64, Praha 4, do Seznamu výrobců elektrozařízení (dále jen „Seznam“) jako provozovatele kolektivního systému pod evidenčními čísly provozovatele kolektivního systému KH007/05-ECZ a K008/05-ECZ (výrok A1). Dále ministerstvo rozhodlo ve výroku A2 o tom, že se do Seznamu zapisují výrobci uvedení v příloze č. 1 rozhodnutí a) pro zajištění plnění povinností pro oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektroodpadu a elektrozařízení ze skupin 3, 4, 6, 7, 8, 9 a 10, b) pro zajištění financování zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení ze skupin 3, 4, 6, 7, 8 a 9, c) pro zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením ze skupiny 8 a d) pro zajištění financování odděleného sběru, zpracování, využití a odstranění elektroodpadů ze skupin 3, 4, 6, 7, 8, 9 a 10 podle přílohy č. 7 k zákonu č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“). Výrokem B1 ministerstvo zamítlo návrh na zápis společnosti REMA Systém, a. s. do Seznamu jako provozovatele kolektivního systému pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními ze skupin 3, 4, 6, 7

a 9 podle přílohy č. 7 k zákonu o odpadech. Výrokem B2 ministerstvo zamítlo návrh na zápis výrobců uvedených v příloze č. 2 k rozhodnutí do Seznamu pro skupiny 3, 4, 6, 7 a 9 podle přílohy č. 7 k zákonu o odpadech.

Proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 30. 5. 2006, č. j. 3093/M/06, 38336/ENV/06, sp. zn. R/1829, podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), (dále jen „správní řád“), jako nepřipustný zamítl. V odůvodnění rozhodnutí ministr uvedl, že žalobce nebyl účastníkem řízení a nebyl tedy oprávněn k podání rozkladu.

Rozhodnutí ministra o rozkladu napadl žalobce žalobou, v níž tvrdil, že s ním nebylo v řízení o návrhu společnosti REMA Systém, a. s. na zápis do Seznamu jednáno jako s účastníkem řízení, pokud jde o zápis výlučného provozovatele systému pro nakládání s historickým elektroodpadem skupiny 8, tj. lékařské přístroje (s výjimkou všech implantovaných a infikovaných výrobků). Městský soud napadené rozhodnutí ministra životního prostředí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžejním důvodem pro zrušení předmětného rozhodnutí byla skutečnost, že rozhodnutí žalovaného se přímo dotýkalo práv žalobce a mělo mu tedy být umožněno uplatnění práv účastníka řízení. V posuzované věci podle městského soudu nic nebránilo tomu, aby ve věcech návrhů žalobce a společnosti REMA Systém, a. s. bylo vedeno společné řízení o zápisu provozovatele kolektivního systému do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními ze skupiny 8.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel v první řadě namítá, že městský soud překročil při přezkumu správního rozhodnutí meze žalobních bodů uplatněných žalobcem. To dovozuje ze skutečnosti, že městský soud na str. 3 rozsudku uvedl, že „*stěžejní námitkou žaloby a základní právní otázkou, kterou bylo třeba posoudit, je to, zda v případě jednotlivých žádostí o zápis do Seznamu jako provozovatele kolektivního systému pro nakládání s historickým odpadem je třeba vést jedno správní řízení s každým žadatelem samostatně, či zda je třeba vést společné řízení (...)*“. Podle stěžovatele bylo jedinou právní otázkou, kterou měl městský soud posoudit, zda určitému provozovateli kolektivního systému lze přiznat postavení účastníka ve správním řízení o návrhu jiného provozovatele kolektivního systému na zápis do Seznamu. Žalobce se dle stěžovatele domáhal postavení účastníka řízení ve správním řízení o návrhu společnosti REMA Systém, a. s. na zápis do Seznamu, nikoli vedení společného řízení.

Podle stěžovatele městský soud nesprávně vymezil účastníky správního řízení na základě úvahy, že rozhodnutí o zápisu do Seznamu je rozhodnutím o právech a povinnostech výrobců elektrozařízení a provozovatelů kolektivních systémů. Podle stěžovatele nelze § 14 odst. 1 správního řádu vykládat extenzivně, a poukazuje rovněž na ohrožení právní jistoty těch, kteří jednali v dobré víře, že správní orgán jednal se všemi účastníky správního řízení. Stěžovatel tvrdí, že práva a povinnosti výrobcům elektrozařízení nevznikají zápisem do Seznamu, nýbrž pramení přímo ze zákona o odpadech, a jsou konkretizována vyhláškou č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi, k čemuž odkazuje též na nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06. Z tohoto nálezu podle stěžovatele vyplývá rovněž to, že činnost kolektivních systémů není podnikáním, resp. hospodářskou činností, jak dovozuje městský soud. Zápisem jednoho systému do Seznamu tedy nemůže být dotčeno ani právo jiného kolektivního

systemu (jde o plnění povinností, nikoliv o podnikání). Předmětem řízení o zápisu není dle mínění stěžovatele rozhodování o vzniku povinnosti výrobců, ale pouze o způsobu zajištění plnění povinností vyplývající přímo ze zákona. Stěžovatel poukazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ, jakož i na zákon o odpadech a jeho prováděcí vyhlášku, podle nichž kolektivní systémy nejsou prostředkem k dosažení zisku, nýbrž představují pouze neziskové platformy vytvořené výrobcí k plnění jejich zákonných povinností. Kolektivní systémy budou od výrobců elektrozařízení vybírat jen příspěvky nutné k zajištění výkonu zákonných povinností; případné rezervy nebudou vyplaceny žádnému ze společníků systému, ale použity k výkonu elektroodpadových povinností. Odrazem této skutečnosti je mimo jiné to, že příspěvky vybírané kolektivními systémy nejsou předmětem daně z příjmů.

Za významnou považuje stěžovatel i skutečnost, že závěry soudu vedou k nepřiměřeně rozsáhlému okruhu účastníků, takže správní řízení by nemohlo být nikdy pravomocně ukončeno (k tomu odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1998, sp.zn. IV. ÚS 171/97). Navíc předmětné správní řízení probíhalo podle správního řádu z roku 1967, který problematiku řízení s velkým počtem účastníků (včetně otázek doručování) neupravoval uspokojivě. Stěžovatel se nedomnívá, že by bylo snadné okruh účastníků zjistit podle podaných návrhů na zápis do Seznamu pro skupiny elektrozařízení č. 8. Tento návrh podaly minimálně tři kolektivní systémy a dále existovala řada výrobců elektrozařízení, kteří návrh na svůj zápis do Seznamu nepodali vůbec. Výrobcem elektrozařízení jsou ve smyslu § 37g písm. e) zákona o odpadech též dovozci, což představuje velkou a nestálou skupinu subjektů. Je proto možné, že někteří výrobci, kteří podali návrh na zápis do Seznamu, v průběhu řízení charakter výrobce ztratili (ukončili dovoz elektrozařízení); není pak zřejmé, jak by stěžovatel mohl tuto skutečnost v průběhu správního řízení zjistit a reagovat na ni odnětím postavení účastníka řízení takovým výrobcům. Nadto je celková množina výrobců elektrozařízení v průběhu času velmi proměnlivá.

Podle stěžovatele nelze oddělit zápis provozovatele kolektivního systému od zápisu jím zastoupených výrobců. Stěžovatel poukazuje na § 5 vyhlášky č. 352/2005 Sb., podle něhož je zápis provozovatele kolektivního systému vždy součástí zápisu jednotlivých výrobců do Seznamu. Za výrobce, kteří jsou zapojeni do kolektivního systému, podává návrh na zápis provozovatel kolektivního systému. O zápisu výrobců a provozovatele daného kolektivního systému se vede společné řízení a vydává se jedno rozhodnutí. Řízení o zápisu je řízením návrhovým, jehož předmět je vymezen podaným návrhem, tedy jde o zápis konkrétních výrobců a konkrétního provozovatele kolektivního systému. Účastníky řízení jsou dle stěžovatele pouze výrobci a provozovatel kolektivního systému. Pro zápis provozovatele kolektivního systému pro zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením zákon o odpadech a vyhláška č. 352/2005 Sb. neupravují odlišný procesní postup. Stěžovatel se tedy domnívá, že městský soud vyložil § 5 vyhlášky č. 352/2005 Sb. nesprávně a svůj právní názor nedostatečně odůvodnil, zejména neuvedl, jakých konkrétních práv, právem chráněných zájmů nebo povinností žalobce se rozhodnutí ministerstva přímo dotklo. Tento nedostatek činí podle stěžovatele napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Městský soud dále podle stěžovatele ignoroval také to, že správní řád z roku 1967 vedení společného správního řízení o více návrzích různých kolektivních systémů neumožňoval. Tento právní předpis neobsahoval institut společného řízení a ke spojení věcí mohl správní orgán přistoupit jen tehdy, když mu to umožňovala zvláštní právní úprava, což zákon o odpadech nečinil. Podle stěžovatele je neakceptovatelné vytykat správnímu orgánu, že učinil něco, co podle platného procesního předpisu ani učinit nemohl, a zavazovat tak správní orgán právním názorem, který je v rozporu s právními předpisy.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že žalobce neměl procesní prostředky k tomu, aby prokázal, že jako žadatel o zápis do Seznamu v roli provozovatele kolektivního systému pro zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením pro skupinu 8 disponoval největším podílem na trhu. Jeho návrh na zápis do Seznamu byl zamítnut rozhodnutím ministerstva ze dne 22. 12. 2005, č. j. 5193/ENV/720/05. V tomto řízení měl žalobce dostatek procesních prostředků k prokázání skutečnosti, že splňuje podmínky pro zápis. Žalobce však tohoto práva nevyužil a proti shora uvedenému rozhodnutí nepodal opravný prostředek.

Stěžovatel dále vyjádřil pochybnosti o tom, zda městský soud poskytl dostatečný prostor všem subjektům přicházejícím v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, čímž tyto osoby zkrátil na jejich procesních právech a zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Žalobce v žalobě uvedl, že jako osoby zúčastněné přicházejí v úvahu společnost REMA Systém, a. s. a výrobci elektrozařízení, jejichž seznam uvedl v přílohách žaloby. Městský soud však v napadeném rozsudku osoby zúčastněné na řízení neuvedl, ve věci nebylo městským soudem nařízeno ani jednání a není tak podle stěžovatele zřejmé, zda městský soud zmíněné osoby za osoby zúčastněné na řízení považoval či nikoliv.

Stěžovatel konečně v kasační stížnosti uvádí, že by měl Nejvyšší správní soud při rozhodování dbát oprávněných zájmů osob, které nabyly svá práva v dobré víře, a veřejného zájmu na fungujícím zpětném odběru elektrozařízení. Zpochybnění rozhodnutí o zápisech do Seznamu by mohlo mít za následek zhroucení systému zpětného odběru elektrozařízení v České republice.

Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj osoba s právníkem vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval kasační námitkou týkající se tvrzeného opominutí možných osob zúčastněných na řízení. Tato námitka není důvodná. Ze soudního spisu totiž zřejmé, že předseda senátu městského soudu v posuzované věci řádně vyrozuměl o probíhajícím řízení osoby, které by mohly uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, poučil je o jejich právech a vyzval je, aby ve lhůtě 15 dnů oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Vzhledem k vysokému počtu osob, které označil žalobce jako možné osoby zúčastněné na řízení v žalobě, bylo vyrozumění o probíhajícím řízení doručeno podle § 42 odst. 4 s. ř. s. vyvěšením na úřední desce městského soudu. Vyrozumění o probíhajícím řízení bylo vyvěšeno na úřední desce dne 22. 2. 2007 a sejmuto dne 8. 3. 2007. Vzhledem k tomu, že ve stanovené lhůtě žádná osoba neoznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, postupoval dále městský soud v řízení bez účasti osob zúčastněných na řízení. Nejvyšší správní soud shledal postup krajského soudu plně v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud poté přistoupil k posouzení kasační námitky stěžovatele týkající se okruhu účastníků řízení o žádosti provozovatele kolektivního systému o zápis do Seznamu. V této souvislosti konstatuje Nejvyšší správní soud, že otázkami, které jsou předmětem

přezkumu v nyní posuzované věci, se již zabýval v rozsudku ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), na který odkazuje. Předmětem přezkumu v uvedené věci byl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2009, č. j. 5 Ca 187/2006 - 113, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 30. 5. 2006, č. j. 3228/M/06, 39691/ENV/06, sp. zn. R/1829-A. Tímto rozhodnutím ministr životního prostředí zamítl rozklad společnosti REMA Systém, a. s. proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 18. 1. 2006, č. j. 5194/ENV/720/05, tj. proti shodnému rozhodnutí, které v nyní posuzované věci napadl rozkladem žalobce.

Nejvyšší správní soud se ve zmiňovaném rozsudku blíže zabýval relevantní právní úpravou obsaženou v zákoně o odpadech. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl, že s účinností od 6. 1. 2005 byl do zákona o odpadech vložen nový díl 8 nazvaný elektrická a elektronická zařízení stanovící povinnosti výrobců těchto zařízení a dalších subjektů ve vztahu k těmto zařízením, která se stala odpadem. Tato právní úprava je transpozicí výše uvedené směrnice 2002/96/ES, jejímž cílem bylo mimo jiné zavedení odpovědnosti výrobců elektrozařízení za sběr, zpracování, využití a odstranění odpadních elektrických a elektronických zařízení včetně financování těchto aktivit (bod 12 a 20 odůvodnění směrnice). Zákon o odpadech zahrnuje pod pojem výrobce elektrozařízení v souladu se směrnicí nejen samotné výrobce elektrozařízení, ale i jejich prodejce a dovozce [§ 37g písm. e) zákona o odpadech, článek 3 písm. i) směrnice]. Zákon o odpadech pak rozlišuje zpětný odběr elektroodpadu, pod nímž rozumí odebrání použitých elektrozařízení nepocházejících z domácností od konečných uživatelů na místě k tomu výrobcem určeném (tzv. *business to business*), a zpětný odběr elektrozařízení, tj. odebrání použitých elektrozařízení pocházejících z domácností od spotřebitelů bez nároku na úplatu na místě k tomu výrobcem určeném. Výrobci mohou přitom své povinnosti plnit buď samostatně, nebo společně s jinými výrobci, nebo prostřednictvím jiné osoby – tzv. kolektivního systému.

V projednávaném případě je předmětem sporu zejména otázka zajištění financování nakládání s tzv. historickými elektrozařízeními. V případě elektrozařízení pocházejících z domácností totiž zákon o odpadech rozlišuje, kdy tato zařízení byla uvedena na trh. Pokud byla uvedena na trh do 13. 8. 2005, jedná se o tzv. historická elektrozařízení. K zajištění zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění těchto historických elektrozařízení, která byla zpětně odebrána, jsou výrobci povinni vytvořit systém, do kterého v odpovídajícím rozsahu, zejména podle podílu na trhu, přispívají všechny osoby, které jsou podnikatelsky činné v okamžiku vzniku příslušných nákladů (§ 37n odst. 3 zákona o odpadech; to na rozdíl od elektrozařízení uvedených na trh po zmiňovaném datu, kde jsou výrobci povinni financovat předmětné činnosti pouze u těch elektrozařízení, jichž jsou výrobci – tj. pouze u svých značek).

Ke stanovení bližších podmínek zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními vydalo Ministerstvo životního prostředí prováděcí vyhlášku č. 352/2005 Sb. Ustanovení § 13 odst. 1 této vyhlášky pak stanovilo, že pro každou skupinu elektrozařízení (skupiny jsou vymezeny v příloze č. 7 zákona o odpadech) zajišťuje společné plnění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pouze jeden kolektivní systém. Provozovatelé kolektivních systémů, kteří měli zájem o to být tím kolektivním systémem, který bude zajišťovat financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou jejich skupinu, pak museli podat návrh na zápis do tzv. Seznamu nejpozději do 12. 10. 2005 (§ 15 odst. 4 vyhlášky). Z řízení o těchto zápisech před stěžovatelem pak vzešlo rozhodnutí, které bylo předmětem žaloby před městským soudem.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zmínit, že vyhláška č. 352/2005 Sb., byla na základě návrhu skupiny poslanců předmětem abstraktního přezkumu před Ústavním soudem.

Skupina poslanců požadovala zrušení vyhlášky, neboť dle jejich názoru překročila zmocnění obsažené v zákoně o odpadech zejména tím, že pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařizeními pro určitou skupinu elektrozařizení umožnila zapsat pouze jeden kolektivní systém (na rozdíl od elektrozařizení uvedených na trh po 13. 8. 2005 a od elektrodpadu, kde může být zapsáno kolektivních systémů více). Ústavní soud nálezem ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06, návrh zamítl. Nejvyšší správní soud bude tudíž vycházet ze skutečnosti, že financování nakládání s historickými elektrozařizeními pro jednotlivé skupiny elektrozařizení může zajišťovat vždy pouze jeden kolektivní systém. Tento závěr není rozporný ani s požadavky směrnice 2002/96/ES, neboť ta v čl. 8 odst. 3 bez jakýchkoli pochybností umožňuje, aby byla tato činnost zajišťována jedním nebo více systémy (výběr je přitom ponechán na členských státech).

Pokud jde o dotčení práv a povinností jednotlivých provozovatelů kolektivních systémů a jednotlivých výrobců, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě se závěry městského soudu. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v uvedeném rozsudku ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, z citované právní úpravy vyplývá, že pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařizeními pro určitou skupinu elektrozařizení bude stěžovatelem vybrán jeden provozovatel kolektivního systému, a to primárně na základě podílu na trhu v předmětné skupině elektrozařizení v předcházejícím roce. Rozhodnutím o zápisu do Seznamu vzniká zapsanému provozovateli kolektivního systému právo a povinnost zajišťovat předmětné financování, tj. vybírat příspěvky od jednotlivých výrobců a používat je na plnění povinností vymezených v zákoně o odpadech (zejména zpětný odběr, zpracování a využití elektrozařizení). Naopak ostatním provozovatelům kolektivních systémů, kteří rovněž usilovali o zápis do Seznamu pro stejnou skupinu historických elektrozařizení, je toto oprávnění odepřeno. Konečně i výrobcům vzniká rozhodnutím o zápisu povinnost plnit své příspěvkové povinnosti právě prostřednictvím provozovatele kolektivního systému zapsaného pro danou skupinu historických elektrozařizení. Takto konkrétně určená práva a povinnosti přitom před vydáním rozhodnutí neexistovala – ze zákona ani z vyhlášky bez rozhodnutí stěžovatele nebylo zřejmé, který provozovatel kolektivního systému bude zapsán do seznamu pro příslušnou skupinu historických elektrozařizení.

Z těchto důvodů nemůže mít rozhodnutí o zápisu do Seznamu v případě zajištění financování historických elektrozařizení jen evidenční charakter, jak tvrdí stěžovatel. Jakkoliv práva a povinnosti výrobců elektrozařizení a provozovatelů kolektivních systémů vyplývají ze zákona o odpadech, rozhodnutí o zápisu do Seznamu konstitutivně stanoví, který provozovatel je oprávněn a povinen zajišťovat financování nakládání s historickými zařízeními určité skupiny. O evidenci je možno hovořit tam, kde je zaevidován každý subjekt, který splní příslušné podmínky evidence, nikoliv tam, kde lze vybrat a zapsat pouze subjekt jediný. Jinými slovy, evidencí nemůže být výběr jednoho provozovatele kolektivního systému z mnoha. Tomuto závěru soudu nijak neodporuje stěžovatelem zmiňovaný náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 28/06. Jak bylo již výše uvedeno, v tomto nálezu posuzoval Ústavní soud primárně soulad prováděcí vyhlášky č. 352/2005 Sb. se zákonem o odpadech a charakterem rozhodnutí o zápisu do Seznamu se ani výslovně ani implicitně nezabýval. Pokud jde o bod 51 nálezu, na který stěžovatel odkazoval, Ústavní soud v něm posuzoval, zda stanovením jednoho kolektivního systému nebyla uložena primární povinnost výrobcům, jež může být vyslovena pouze zákonem. Ústavní soud dospěl k závěru, že § 13 odst. 1 vyhlášky takovou primární povinnost nestanoví (podle většiny pléna vyplývá tato povinnost již z § 37n odst. 3, resp. § 37n odst. 5 zákona o odpadech). Naplnění ústavní podmínky stanovení povinností pouze zákonem – normativním právním aktem – však nemá nic společného s tím, zda rozhodnutí o zápisu do Seznamu jako individuální správní akt má či nemá evidenční charakter.

Tyto závěry soudu nemohou být vyvráceny poukazem na neziskovost kolektivních systémů, která v prvé řadě – i kdyby se ukázala být pravdivou – nasvědčuje jen málo o charakteru sporného rozhodnutí o zápisu do Seznamu. Tvrzená neziskovost je nicméně z pohledu zdejšího soudu přinejmenším nejednoznačná. Nejvyšší správní soud nepochybně, že směrnice 2002/96/ES (bod 20 odůvodnění, čl. 8 odst. 3) jakož i zákon o odpadech (§ 37n odst. 3) vycházejí z předpokladu, že náklady na nakládání s historickými elektrozařízeními nesmí převyšovat náklady skutečně vzniklé, resp. že příspěvek na historická elektrozařízení, kterým výrobce přispívá zapsanému kolektivnímu systému, má sloužit právě a jen k zajištění zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění historického elektrozařízení. To však samo o sobě neříká nic o tom, zda zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními je hospodářskou činností, a to dokonce činností i značně lukrativní. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že se v daném případě jedná o hospodářskou činnost, a v podrobnostech odkazuje na zmiňovaný rozsudek ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294.

Je-li zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními hospodářskou činností, pak i rozhodnutí stěžovatele o zápisu určitého kolektivního systému do Seznamu pro zajištění této činnosti pro určitou skupinu historických elektrozařízení je rozhodnutím o právech a povinnostech provozovatelů kolektivních systémů i výrobců elektrozařízení. Z § 14 odst. 1 správního řádu potom jednoznačně plyne, že přinejmenším provozovatelé kolektivních systémů, kteří podali žádost o zápis do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení, a výrobci elektrozařízení, kteří jsou zastoupeni těmito provozovateli, musí být účastníky správního řízení o takovém zápisu do Seznamu. Tento výklad nelze považovat za extenzivní, neboť jakýkoliv jiný by nutně vedl k porušení práv těch, kteří by se příslušného správního řízení účastnit nemohli.

Namítá-li stěžovatel, že závěry soudu vedou k nepřiměřeně rozsáhlému okruhu účastníků, takže správní řízení by nemohlo být nikdy pravomocně skončeno, nelze se s ním ztotožnit. Jestliže právní úprava (zákon o odpadech, případně relevantní procesní předpis – správní řád) okruh účastníků předmětného řízení neomezuje, nelze jen z důvodu velkého počtu těchto účastníků některé z nich pomínout a libovolně si vybrat, s kterými řízení vedeno bude a s kterými ne. Nejvyšší správní soud navíc neshledává pochyby stěžovatele, že správní řád z roku 1967 neupravoval uspokojivě otázky doručování v případě velkého počtu účastníků řízení. Tento zákon totiž v § 26 předvídal doručování osobám, které správnímu orgánu nejsou známy, veřejnou vyhláškou. K podrobnému rozboru postupu správního orgánu podle citovaného ustanovení v řízení s velkým počtem účastníků, kde někteří účastníci jsou správnímu orgánu známi a někteří ne, lze přitom odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 2/2008 - 52, publikovaný pod č. 1626/2008 Sb. NSS. Stěžovatelem uváděné usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1998, sp. zn. IV. ÚS 171/97, <http://nalus.usoud.cz>, není možné v projednávané věci aplikovat. Toto usnesení se týkalo registrace ústavy náboženské společnosti u Ministerstva kultury, přičemž Ústavní soud zaujal názor, že účastníkem tohoto řízení může být pouze sama náboženská společnost, a nikoliv její jednotliví členové. Kromě toho, že se i zde jednalo o otázku účastenství v řízení, nelze shledat s projednávaným případem žádné styčné body, a to s ohledem na zcela odlišnou hmotněprávní úpravu. V usnesení se také Ústavní soud nijak nezbyval „přiměřeností“ okruhu účastníků řízení.

Uvedené závěry nemůže vyvrátit ani argument stěžovatele, že v řízení o zápisu provozovatele kolektivního systému do Seznamu jsou účastníky řízení pouze provozovatel kolektivního systému, který podal daný návrh, a příslušní výrobci elektrozařízení. Ustanovení § 5 vyhlášky č. 352/2005 Sb., na něž stěžovatel poukazuje, upravuje postup a náležitosti podání návrhu na zápis výrobců elektrozařízení a provozovatelů kolektivních systémů do Seznamu. Vyhláška ani zákon o odpadech ovšem nestanoví okruh účastníků řízení o návrhu. Nelze

tak souhlasit se stěžovatelem, jenž se domnívá, že jeho účastníky mohou být pouze ti, o jejichž návrhu se řízení vede. Při absenci výslovné úpravy v zákoně o odpadech bylo v souladu s § 82 odst. 1 zákona o odpadech třeba postupovat podle obecné úpravy obsažené v § 14 odst. 1 správního řádu, který přiznával postavení účastníka řízení tomu, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny.

Stěžovatel dále tvrdí, že žalobce měl dostatečné procesní prostředky k tomu, aby prokázal, že disponoval největším podílem na trhu, v rámci řízení o návrhu na zápis žalobce do Seznamu jako provozovatele kolektivního systému pro zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením pro skupinu 8. Stěžovatel tento návrh žalobce zamítl rozhodnutím ze dne 22. 12. 2005, č. j. 5193/ENV/720/05, ovšem žalobce proti němu nepodal opravný prostředek. Ani tento argument stěžovatele však nemůže obstát. Podle § 13 odst. 1 vyhlášky č. 352/2005 Sb. zajišťuje pro každou skupinu elektrozařízení společné plnění financování nakládání s historickými elektrozařízeními jeden kolektivní systém. I kdyby snad žalobce dosáhl v případě podání rozkladu zrušení uvedeného rozhodnutí, bránila by jeho zápisu do Seznamu skutečnost, že stěžovatel rozhodl o zápisu společnosti REMA Systém, a.s. do Seznamu jako provozovatele kolektivního systému pro zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením pro skupinu 8. Jinými slovy řečeno, žalobce by se ani tímto postupem nemohl domoci přezkoumání rozhodnutí o zápisu společnosti REMA Systém, a.s. do Seznamu.

Nejvyšší správní soud uvedl již ve zmiňovaném rozsudku ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, že výše uvedené úvahy o účastenství v řízení stejně jako charakter řízení (výběr jedné z více konkurujících si žádostí) vedou k nevyhnutelnému závěru, že o všech žádostech provozovatelů kolektivních systémů o zápis do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení mělo být vedeno společné řízení. Jestliže do Seznamu je v tomto případě možné podle zákona o odpadech a jeho prováděcí vyhlášky č. 352/2005 Sb. zapsat pro každou skupinu historických elektrozařízení pouze jeden kolektivní systém – ten s největším podílem na trhu – a o zápis zároveň žádá více provozovatelů kolektivních systémů, kteří tvrdí, že disponují tímto největším podílem, musí mít tyto provozovatele možnost svá tvrzení prokázat a případně zpochybnit tvrzení konkurentů. To je samozřejmě nemožné, vede-li správní orgán o každé žádosti samostatné řízení, jehož účastníkem je vždy pouze žádající provozovatel kolektivního systému a výrobci elektrozařízení, které tento provozovatel zastupuje. Takovým postupem správního orgánu dochází k porušení práv účastníků řízení vyjádřit se k projednávané věci a k prováděným důkazům a je rovněž závažně narušena rovnost účastníků řízení: porušení těchto práv má přitom ústavní rozměr.

Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že správní řád z roku 1967, podle něhož se správní řízení vedlo, neobsahoval úpravu společného řízení (případně spojení věcí). Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, publikovaném pod č. 1684/2008 Sb. NSS, vyslovil, že „*smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné (samonosné) a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy*“. Podle názoru zdejšího soudu je třeba obdobně přistupovat i k situacím, v nichž potřebná procesní norma chybí. Pokud zákonodárce stanoví hmotněprávní úpravu, jejíž povaha vyžaduje aplikaci specifického procesního institutu správním orgánem, nelze akceptovat, aby tento orgán s odkazem na absenci tohoto institutu vedl řízení podle obecných procesních ustanovení, jejichž použitím však dochází k závažnému porušení ústavně zaručených práv účastníků řízení (rovnost účastníků řízení a právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům podle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Povinností správního orgánu naopak je tato práva respektovat a k chybějícímu



institutu se dobrat za použití základních zásad správního řízení a případně i přípustným použitím analogie.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se nemůže jednat o absenci kompletní procesní úpravy, ale toliko o absenci jednotlivých procesních institutů – např. právě společného řízení. Jak totiž vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp.zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaném pod č. 240/2005 Sb., *„připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.“* Použití analogie v oboru správního řízení za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení ostatně dovodila již judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (srov. Boh. F 7048/34 a Boh. F 805/43, též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, č. j. 1 As 16/2007 - 106, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Použití analogie v případě konkrétní mezery ve správním řádu z roku 1967 pak aproboval i Ústavní soud v usnesení ze dne 8. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 298/99, dostupným na <http://nalus.usoud.cz> (institut změny návrhu).

V projednávaném případě měl tedy stěžovatel v souladu se zásadou právní jistoty, součinnosti a hospodárnosti řízení vést o všech žádostech společné řízení. Pokud jde o nahrazení chybějící úpravy ve správním řádu z roku 1967, Nejvyšší správní soud v první řadě zdůrazňuje, že institut společného řízení a spojení věcí je nedílnou součástí procesního práva a je zakotven v řadě procesních předpisů [viz např. § 39 s.r.s., § 112, § 235b a § 250b o.s.ř., § 20 a § 23 trestního řádu, § 57 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 298 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, § 38 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)]. Vhodnou procesní úpravou, kterou mohl stěžovatel analogicky použít, pak bezpochyby byla úprava licenčního řízení v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, kde jde také o výběr jedné z více žádostí, konkrétně analogické použití § 15 odst. 4. Takový postup stěžovatele by byl v souladu s limity stanovenými Ústavním soudem, neboť by se jednalo o vyplnění dílčí mezery ve správním řádu z roku 1967, které by bylo ve prospěch účastníků řízení (byla by zajištěna jejich práva podle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Konečně je třeba poukázat i na to, že po celou dobu správního řízení byl platný - a v době řízení o rozkladu i účinný – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který výslovně upravuje otázku spojení věcí, vedení společného řízení i řízení o výběru žádosti, jež odpovídá potřebám řízení o zápisu do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení (§ 140 a § 145). Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu z roku 2004 navíc zakotvilo oprávnění správních orgánů použít správní řád z roku 2004 i tam, kde se postupuje podle dosavadních předpisů a tyto předpisy správní řízení v celém rozsahu neupravují, což je i případ absence vedení společného řízení ve správním řádu z roku 1967. Ostatně, jelikož městský soud správně dospěl k závěru o zrušení napadeného rozhodnutí ministra pro jeho nezákonnost, bude se v souladu s přechodným ustanovením § 179 odst. 1 věta druhá správního řádu z roku 2004 v dalším řízení postupovat právě podle správního řádu z roku 2004, který příslušné chybějící instituty komplexně upravuje.

Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud také kasační námitku stěžovatele spočívající v tom, že městský soud překročil při přezkumu správního rozhodnutí meze žalobních bodů. Ze shora uvedených závěrů je zřejmé, že otázka, zda žalobci náleželo v předmětném správním řízení postavení účastníka řízení, je v daném případě nerozlučně spjata s otázkou, zda o všech

žádostech provozovatelů kolektivních systémů o zápis do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařizeními pro určitou skupinu elektrozařizení má být vedeno společné řízení. Pokud městský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí ministra životního prostředí dospěl v mezích posouzení uplatněných žalobních bodů k závěru, že správnímu orgánu nic nebránilo vést společné řízení o všech návrzích na zápis provozovatele kolektivního systému do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařizeními, nejedná se o nezákonné vybočení z mezí soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu podle § 75 odst. 2 s.ř.s., nýbrž o logické vyústění úvah městského soudu o tom, zda provozovatel kolektivního systému může být přímo dotčen na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech rozhodnutím o zápisu jiného provozovatele kolektivního systému do Seznamu. Ke stejným závěrům ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud.

Stěžovatel tedy měl vést společné správní řízení o všech žádostech o zápis určitého kolektivního systému do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařizeními pro skupinu 8 historických elektrozařizení a tedy jednat s žalobcem jako s účastníkem správních řízení o návrzích ostatních provozovatelů kolektivních systémů na zápis do Seznamu. Rozklad žalobce proti rozhodnutí stěžovatele ve věci návrhu společnosti REMA Systém, a. s. tedy byl zamítnut jako nepřipustný v rozporu se zákonem. Městský soud proto postupoval zcela správně, když napadené rozhodnutí ministra životního prostředí zrušil.

Na městským soudem učiněná skutková zjištění, výklad příslušných právních předpisů a vyvozené závěry pak nemohou mít vliv stěžovatelem prezentované možné důsledky zrušení rozhodnutí o zápisech do Seznamu (zhroucení systému zpětného odběru a odděleného sběru elektroodpadu v České republice). Soudci správních soudů si zajisté uvědomují dopad svých rozhodnutí na účastníky řízení a případně i na společnost. Tyto důsledky, které mohou mít pozitivní i negativní charakter, však nemohou převážit ústavní princip vázanosti soudů zákonem. Pokud jsou tedy naplněny zákonné podmínky pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, nemůže soud jen z důvodu možných nepříjemných dopadů takového rozsudku postupovat v rozporu se zákonem a rozhodnout opačně.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou a nezbylo mu tedy, než ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, příslušela by mu tedy vůči stěžovateli náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce však náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti neuplatnil a Nejvyšší správní soud ze soudního spisu nezjistil, že by žalobci v řízení o kasační stížnosti nějaké náklady řízení vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. října 2010

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.  
předsedkyně senátu