



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně **Liberty Ostrava a. s.**, se sídlem Ostrava, Vratimovská 689/117, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2020, č. j. 3 A 210/2018-46,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2018, č. j. MZP/2018/580/1009,43520, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 9. 5. 2018, č. j. ČIŽP/49/2018/4676. Tímto rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 800 000 Kč za spáchání přestupku podle § 44 odst. 2 písm. h) zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obalech“), kterého se dopustila tím, že jako osoba, která uvedla v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 na trh nebo do oběhu v České republice obaly nebo balené výrobky, nezajistila v roce 2015 využití odpadů z obalů jí uvedených na trh nebo do oběhu v České republice v rozsahu stanoveném přílohou č. 3 zákona o obalech, čímž porušila § 12 odst. 1 zákona o obalech, a dále za spáchání přestupku podle § 44 odst. 2 písm. k) zákona o obalech, když jako osoba, na kterou se vztahuje povinnost zapsat se do seznamu osob podle § 14 zákona o obalech, porušila povinnost dle § 15 odst. c) tohoto zákona, tj. povinnost prokázat pravdivost údajů vedených a ohlašovaných v ročním výkazu o obalech za rok 2015 podle § 15 odst. 1 písm. a) a b) zákona o obalech.

[2] Městský soud se nejprve zabýval námitkou, zda žalobkyně splnila povinnosti jí uložené v § 12 odst. 1 zákona o obalech, tj. zda prokázala, že se z obalů, které v posuzovaném období uvedla na trh nebo do oběhu, nestaly odpady, a pokud staly, tak že byly využity v rozsahu stanoveném přílohou č. 3 k zákonu o obalech. Uvedl, že podle § 13 odst. 1 zákona o obalech existují tři způsoby, jakými může osoba, jež uvádí na trh či do oběhu balené výrobky (žalobkyně), tyto povinnosti splnit. Podle písm. a) může povinná osoba sama zajistit další využití či recyklaci obalů, a to jak organizačně, tak technicky. Konkrétně musí (sama, smluvně s odběratelem či se svozovou společností) zajistit, aby odpady z těchto obalů byly skladovány a evidovány odděleně od ostatních odpadů z obalů a jiných odpadů, a zajistit, aby odběratel každoročně informoval povinnou osobu o míře využití převzatých obalových odpadů. Podle písm. b) má povinná osoba možnost povinnosti vyžadované § 12 odst. 1 zákona o obalech přenést na jinou osobu, avšak pouze společně s převedením vlastnického práva k obalům, k nimž se tyto povinnosti vztahují, přičemž převedení tohoto vlastnického práva je možné pouze za účelem dalšího uvedení obalů do oběhu, což musí výslovně stanovit smlouva o převodu tohoto vlastnického práva. Podle písm. c) může povinná osoba uzavřít smlouvu o sdruženém plnění s autorizovanou obalovou společností.

[3] Žalobkyně při nakládání s obaly zvolila průsečík variant ad a), b). V jejích smlouvách s odběrateli je totiž sjednáno, že odběratelé mají v případě zájmu možnost vrátit odebrané obaly žalobkyni na některém ze shromažďovacích míst s tím, že konečnou recyklaci nebo další využití obalů zajistí žalobkyně [varianta a)]. Zároveň je touto smlouvou zakládán stav fikce, na jejímž základě se má za to, že obaly, které odběratel nevrátil žalobkyni cestou zpětného odběru, a ke kterým nepodal písemné informace o způsobu, jakým s nimi naložil, jsou odběratelem uváděny dále do oběhu. Na takovou osobu se poté podle smlouvy pohlíží jako na osobu dle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech, na kterou byla převedena odpovědnost za zajištění plnění povinností dle § 12 odst. 1 tohoto zákona [varianta b)].

[4] Městský soud uvedl, že systém smluvních ujednání nastavený mezi žalobkyní a odběrateli není souladný s § 12 odst. 1 zákona o obalech. Žalobkyně obaly pouze distribuuje a následně vyčkává, jak s nimi jednotliví odběratelé naloží; nemůže tedy prokázat, že se z distribuovaných obalů nestaly odpady. K zákonnému postupu podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o obalech konstatoval, že žalobkyní nastavený systém smluv odběratelům neukládá povinnost využít žalobkyní zřízeného zpětného odběru obalů a namísto toho jim tento odběr nabízí jen jako jednu z možností naložení s obaly. Ačkoliv po žalobkyni nelze požadovat, aby sama vymáhala splnění povinnosti vrácení obalů skrze zpětný odběr, založení této možnosti jako čistě fakultativní nenaplnuje účel zákona o obalech. Stěžejním nedostatkem v postupu žalobkyně podle varianty a) je kompletní absence ověřování dalšího osudu distribuovaných obalů z její strany. Přitom zjišťování způsobu dalšího nakládání s obaly je pro naplnění povinností podle § 12 v souvislosti s § 13 odst. 1 písm. a) zákona o obalech stěžejní. Má-li mít žalobkyně nastavený efektivní systém podle varianty a), musí jí být známo, s jakými obaly a v jakém množství konkrétní odběratelé nakládají a jaké je jejich další využití; ke splnění povinností dle § 12 zákona o obalech musí žalobkyně prokázat (například doklady o provedení recyklace), že se z takto distribuovaných obalů nestaly na území České republiky odpady. Nevyužijí-li odběratelé zpětného odběru, žalobkyně nemá jak prokázat, že se z obalů nestaly odpady.

[5] Městský soud dále podotkl, že čestná prohlášení odběratelů žalobkyně lze považovat za dostatečný dokument prokazující plnění povinností dle § 12 odst. 1 a § 15 odst. 1 zákona o obalech pouze v kombinaci s jinými doklady prokazujícími nakládání s obaly (například s potvrzením od recyklační společnosti, jaké obaly a v jakém množství byly převzaty od odběratele a jak byly recyklovány). Zdůraznil, že žalobkyně má povinnost spolehlivě a prokazatelně doložit, že její obaly byly využity v rozsahu přílohy č. 3 zákona o obalech, přičemž

pokračování

postupem podle varianty a) nemůže dojít k přenosu zákonné odpovědnosti na jinou osobu. Jinak řečeno, převede-li povinná osoba (žalobkyně) smluvně povinnosti podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o obalech na své odběratele, je pouze v jejím zájmu, aby si od nich vyžádala veškeré dokumenty, jimiž bude plnění svých zákonných povinností schopna prokázat. V rámci správního řízení vyplynulo, že žalobkyni často nebyl znám způsob nakládání s obaly u jednotlivých odběratelů. I to nasvědčuje závěru, že jí nastavený systém není funkční a průkazný.

[6] Dále městský soud uvedl, že postup podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech počítá s výslovným ujednáním v kupní smlouvě, že žalobkyně převádí vlastnictví k obalům za účelem jejich dalšího uvedení do oběhu. Za takové výslovné ujednání přitom nelze považovat nastolení fikce. Jelikož žalobkyně ve smlouvách zavedla pouze eventualitu fikce, a ve výkazu o obalech neevidovala přenesení povinnosti na odběratele ve smyslu § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech (v ročním výkazu o obalech za rok 2015 uvedla ve sloupci „*Povinnost přenesena na odběratele*“ u všech materiálů hodnotu nula), je třeba na tyto smluvní odběratele pohlížet jako na *jiné konečné uživatele* ve smyslu § 2 písm. j) zákona o obalech, tedy jako na *osoby, které nakupují obaly nebo balené výrobky pro svoji podnikatelskou činnost a neuvádí je dále do oběhu*. Přenesení povinností dle § 12 zákona o obalech způsobem podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech je však možné pouze na osoby uvádějící obaly dále do oběhu. Jelikož ze smluv žalobkyně nevyplývá, kteří odběratelé jsou osobami dále uvádějícími obaly do oběhu a kteří jsou pouze koncovými uživateli, a žalobkyně po svých odběratelích ani tyto informace nepožadovala, nelze spolehlivě prokázat splnění povinností dle § 12 odst. 1 zákona o obalech pouze doložením smluv s jednotlivými odběrateli, neboť z nich jednoznačně nevyplývá, na které odběratele byla přenesena povinnost dle § 13 odst. 1 písm. b) v souladu s tímto zákonem. Žalobkyně tak nesplnila zákonem požadovanou povinnost ani užitím varianty b). Městský soud dodal, že se odběratelé uzavřením smluv se žalobkyní nezavázali převzít povinnost z obalového hospodářství; nastolení režimu fikce lze považovat toliko za projev srozumění s tímto způsobem převodu povinnosti.

[7] K žalobní námitce, dle které je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný nevypořádal s námitkou, že postup podle § 13 odst. 1 písm. c) zákona o obalech (uzavření smlouvy o sdruženém plnění s autorizovanou společností EKO-KOM a. s.) není fakticky odlišný od smluvní sekvence nastavené žalobkyní, městský soud akceptoval názor žalovaného, že je mimo rámec řízení posuzovat, zda autorizovaná společnost s odpady nakládá efektivně. Způsob splnění povinností povinné osoby podle § 13 odst. 1 písm. c) zákona o obalech je alternativou pro ty, kteří nemají kapacity pro postup dle variant a) a b). Nezvládá-li žalobkyně plnit své povinnosti podle těchto variant, nezbyvá jí, než využít tuto možnost. Posuzování rozdílů efektivity jednotlivých variant není potřebné; stěžejní rozdíl mezi smluvním nastavením žalobkyně a mezi postupem podle § 13 odst. 1 písm. c) zákona o obalech je v řádném evidování osudu distribuovaných obalů v případě posledně uvedeném.

[8] Městský soud se neztotožnil ani s žalobní námitkou, že nedošlo k naplnění materiální stránky deliktu. Uvedl, že odpovědnost za přestupek dle § 44 odst. 2 písm. h) zákona o obalech nastupuje v případě, že povinná osoba nesplní povinnost prokázat, že se z obalů nebo balených výrobků, které uvádí na trh nebo do oběhu, nestaly na území České republiky odpady, případně že nesplní povinnost zajistit, aby odpady z těchto obalů byly využity v rozsahu stanoveném přílohou č. 3 k zákonu o obalech. Žalobkyně přitom tyto povinnosti nesplnila. Zákon o obalech má za cíl mj. prevenci vzniku obalů a tím i vzniku odpadů z obalů. U vzniklých obalů je pak cílem, aby co nejméně zatěžovaly životní prostředí, čehož lze dosáhnout jejich opětovným uvedením do oběhu, případně recyklací. Nesplněním povinností podle § 12 odst. 1 zákona o obalech dochází k ohrožení zájmů na ochraně životního prostředí; není zde nutné prokazovat, že k reálné škodě skutečně došlo, neboť se jedná o přestupek ohrožovacího charakteru.

Žalobkyně nesplnila povinnosti stanovené jí § 12 odst. 1 zákona o obalech, skutkovou podstatu předmětného přestupku tedy naplnila.

[9] Městský soud konečně označil za nedůvodnou i námitku, podle které mělo být žalobkyni v souvislosti se změnou právní úpravy uloženo maximálně napomenutí, respektive že je výše uložené pokuty nepřiměřená. Uvedl, že ani s nástupem nové právní úpravy správního práva trestního se pro žalobkyni ve smyslu přísnosti sankcionování předmětného přestupku ničeho nezměnilo; i nadále tak podle § 45 zákona o odpadech nelze vyloučit možnost uložit za přestupek podle tohoto zákona pokutu. Správní orgány pak podrobně odůvodnily, proč přistoupily právě k uložení pokuty v dané výši (recidiva ze strany žalobkyně, která je významným producentem obalů s vysokým ročním obratem). Pokuta ve výši 1 800 000 Kč byla uložena ve výši necelé pětiny zákonem stanovené maximální sazby za spáchaný přestupek; soud proto neshledal důvody ani pro její moderaci.

[10] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelka v první řadě vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, že by byl výčet způsobů, jak lze nakládat s obaly ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o obalech, taxativní. Takový názor považuje za formalistický a nereflektující účel § 12 zákona o obalech, tj. zajištění řádného nakládání s obaly nebo s odpady z obalů.

[12] Dále stěžovatelka uvedla, že jí městský soud na jednu stranu vytkl, že nenutí odběratele sdělovat předem, jak s obaly naloží, respektive že jim neukládá vymahatelnou povinnost využít zpětného odběru obalů a neověřuje další osud obalů; na druhou stranu však uznal, že po stěžovatelce nelze požadovat, aby sama vymáhala splnění povinnosti vrácení obalů skrze zpětný odběr. Takový závěr je nepřezkoumatelný. Není totiž zřejmé, jak by mohla stěžovatelka splnit své povinnosti podle § 12 odst. 1 a § 13 odst. 1 písm. a) zákona o obalech, pokud smluvní závazání odběratelů k vrácení obalů nemůže fakticky vymáhat. Odběratel by se vždy mohl například rozhodnout namísto vrácení obalů zaplatit smluvní pokutu. Dle stěžovatelky nelze současně připustit, že povinná osoba nemá možnost vynutit splnění součinnosti evidence nakládání s obaly od odběratelů, a zároveň po ní požadovat, aby prokázala, jak odběratelé s obaly naložili. Jedinou zaručenou cestou vymáhání podkladů o nakládání s obaly po odběratelích by bylo podání civilní žaloby, a to obzvláště za situace, kdy městský soud uvedl, že ani čestné prohlášení není k prokázání požadovaných skutečností dostačující (přičemž ani s tímto názorem se stěžovatelka neztotožňuje). Závěry městského soudu stran aplikace § 13 odst. 1 písm. a) zákona o obalech jsou tedy nepřezkoumatelné kvůli rozporným požadavkům na vymáhání povinností po odběratelích.

[13] Stěžovatelka dále zdůraznila, že povinnost doložit, jak bylo s obaly naloženo, přenesla na odběratele ve smyslu § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech. Odběratelé jsou totiž při uzavření kupní smlouvy se stěžovatelkou seznámeni s povinností, kterou dobrovolně přebírají – obaly jsou povinni vrátit stěžovatelce v místě zpětného odběru, nebo jí poskytnout prokazatelné doklady o tom, jak s obaly naložili; neučiní-li tak, vyjadřují tím, že na sebe přebírají povinnost podle § 12 odst. 1 zákona o obalech a jsou tedy osobou, která převzala obaly k jejich dalšímu uvedení do oběhu. Podle stěžovatelky není rozdíl mezi výslovným smluvním ustanovením, že odběratel je osobou uvádějící obaly dále do oběhu, a mezi zavedením fikce; z hlediska právních účinků jde o jedno a to samé. U odběratelů stěžovatelky, kteří jí nevrátili obaly a nesdělili, jak s nimi naložili, může příslušný orgán inspekce provést kontrolu. Kterých odběratelů se to týká, vyplývá ze stěžovatelkou předložených smluv. I přes uvedené stěžovatelka zdůraznila, že jejími smlouvami nebyla zakládána fikce, neboť povinnosti odběratelů byly jasné

pokračování

stanoveny. Je absurdní, že kdyby koncový uživatel ve smlouvě výslovně prohlásil, že je osobou uvádějící obaly dále do oběhu, avšak toto by nečinil, opět by byla odpovědnou za porušení § 12 zákona o obalech stěžovatelka, protože ani sjednáním smlouvy nezajistila požadovaný osud obalu. Podle výkladu městského soudu je jediný splnitelný způsob povinností podle § 12 odst. 1 zákona o obalech uzavření smlouvy s autorizovanou společností podle § 13 odst. 1 písm. c) zákona o obalech. Rozsudek je přitom v části, ve které se městský soud posuzováním této varianty zabýval, rovněž nepřezkoumatelný. Pokud se městský soud neztotožnil s námitkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, a bez dalšího je převzal, je nepřezkoumatelný rovněž jeho rozsudek.

[14] Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas s uloženým trestem a jeho výměrou. Má za to, že s ohledem na *nekoncepčnost právní úpravy* by mělo být přihlédnuto ke skutečnému dopadu jejího jednání na zájem chráněný zákonem o obalech. Stěžovatelka měla být potrestána nejvýše napomenutím, avšak pouze za předpokladu, že by správní soud logicky odůvodnil, proč stěžovatelka v roce 2015 nesplnila svoji povinnost podle § 12 zákona o obalech. Závěr, dle kterého nebylo možné vyloučit uložení pokuty, je dalším příkladem vnitřně rozporného názoru správního soudu.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Kasační stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti nebo důkazy; žalobkyně pouze opakuje námitky, které předkládala, již v rámci správního řízení. V kasační stížnosti je pak toliko rozvíjí vytrháváním vět z napadeného rozsudku a jejich nesprávnou interpretací. Stěžovatelka nemá nastavený smluvní vztah s odběrateli tak, aby odpovídal požadavkům § 13 odst. 1 písm. a) zákona o obalech. Na své odběratele nepřenesla povinnosti podle § 12 odst. 1 tohoto zákona ani tzv. variantou b). Stěžovatelka při sjednání smlouvy s odběrateli nemá jasno, zda daný odběratel splňuje podmínku podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech; znění tohoto ustanovení vylučuje smluvní možnost zavedení fikce. Na odběratele stěžovatelky je tedy třeba pohlížet jako na „jiné konečné uživatele“. Stěžovatelka nebyla schopna určit, kdo z odběratelů je jiným konečným uživatelem a kdo je osobou uvádějící obaly dále do oběhu. V ročním výkazu o obalech 2015 stěžovatelka uvedla, že v tomto období nepřenesla povinnost k obalům na žádného zákazníka.

[16] Stěžovatelka v replice uvedla, že městský soud, ani žalovaný, neumí vysvětlit, jaké povinnosti stěžovatelka porušila. Žalovaný sice uvedl, že stěžovatelka měla zajistit u odběratelů plnění povinností podle § 12 odst. 1 zákona o obalech vhodnou *sekvencí smluvních vztahů*, nevysvětlil však již, v čem není vymahatelná smluvní sekvence nastavená stěžovatelkou. Žalovaný tedy popírá vymahatelnost smluvní sekvence stěžovatelky, ačkoli jím navržené smluvní řešení není o nic vymahatelnější. Stěžovatelka zopakovala, že v jejích smlouvách s odběrateli bylo jasné stanovení, že pokud obaly nevrátí v místě zpětného odběru nebo neposkytnou prokazatelné doklady o tom, jak s obaly naložili, vyjadřují tím, že na sebe přebírají povinnost podle § 12 zákona o obalech, a jsou tak osobou, která převzala obaly k jejich dalšímu uvedení do oběhu. To je z hlediska právních účinků stejné, jako by bylo ve smlouvě výslovně stanovení, že „*kupující nabývá vlastnické právo k obalům jako osoba je dále uvádějící do oběhu*“. Žalovaný, ani městský soud přezkoumatelně nevysvětlili rozdíl mezi takovým výslovným ujednáním a způsobem zvoleným stěžovatelkou. Stěžovatelka doložila všechny smlouvy s odběrateli včetně údajů, se kterým zbožím byly převedeny obaly na odběratele, a protože současně nebyly odběrateli žádné obaly vráceny, mělo se na všechny odběratele pohlížet jako na osoby povinné plnit dle § 12 zákona o obalech.

[17] Žalovaný v duplice fakticky opakoval svou dřívější argumentaci. Stěžovatelka v následné reakci opět zdůraznila, že jí užívaná sekvence smluvních vztahů je totožná s „*výslovným stanovením*“ ve smyslu § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z něj zřejmé, jak soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost či vnitřní rozpornost.

[20] Pokud jde o tvrzení stěžovatelky, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť městský soud toliko převzal závěry žalovaného, k této otázce bylo již v minulosti Nejvyšším správním soudem opakovaně judikováno, že „*je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se soublasnou poznámkou osvojil*“ (rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS). V souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry správních orgánů; panuje-li mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí shoda, není důvodu, proč by na něj nemohlo být v rozsudku v podrobnostech odkázáno. Z pohledu standardu soudního přezkumu je v nyní posuzované věci podstatné, že se městský soud zabýval všemi stěžovatelkou uplatněnými žalobními body a vypořádal se se všemi jejími argumentačními pozicemi. Jeho závěry jsou přitom logické a přezkoumatelné, na čemž nic nemění ani fakt, že v některých částech převzal právní názor vyslovený již správními orgány, který aproboval.

[21] Kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy naplněn není.

[22] Co se týká samotného právního posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud především nesouhlasí s názorem stěžovatelky, dle které je výčet způsobů, jak lze nakládat s obaly ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o obalech toliko demonstrativní.

[23] Podle § 13 odst. 1 zákona o obalech platí, že *osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu obaly, splní povinnosti stanovené v § 10 a 12, a) samostatně organizačně a technicky na vlastní náklady, nebo b) přenesením těchto povinností na jinou osobu spolu s převedením vlastnického práva k obalu, k němuž se tyto povinnosti vztahují, za účelem jeho dalšího uvedení do oběhu, jestliže tak smlouva o převedení vlastnického práva výslovně*

pokračování

*stanoví, nebo c) uzavřením smlouvy o zajištění plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů podle tohoto zákona (dále jen „smlouva o sdruženém plnění“) pouze s jednou autorizovanou obalovou společností (§ 16) ve vztahu ke všem obalům jí uváděným na trh nebo do oběhu; to neplatí, pokud jde o vratné zálohované obaly, pro které lze tyto povinnosti plnit také způsobem podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo uzavřením smlouvy o sdruženém plnění s autorizovanou obalovou společností zajišťující sdružené plnění výhradně pro vratné zálohované obaly.*

[24] Z výše citovaného ustanovení zákona zřetelně vyplývá, že je povinným subjektům stanoven přesný, úplný a konečný výčet možností, jak splnit své povinnosti vyplývající z § 10 a § 12 zákona o obalech. Díkce citovaného ustanovení nijak nenaznačuje, že by jeho obsahem měl být pouze demonstrativní výčet možností splnění předmětných povinností, o čemž svědčí i absence jakýchkoli formulací, jež se s demonstrativním výčtem obvykle pojí (typicky „například“, „zejména“ a podobně). Jelikož stěžovatelka své tvrzení nepodpořila další právní argumentací, lze pouze ve stručnosti doplnit, že k závěru o pouze demonstrativním výčtu možností uvedených v § 13 odst. 1 zákona o obalech nelze dospět ani výkladem teleologickým. Je evidentní, že cílem rozebírané úpravy je zájem státu na transparentním nakládání s obaly, které mají být buď použity opakovaně, nebo (ve stanoveném rozsahu) ekologicky zlikvidovány; tomu odpovídá i jednoznačné stanovení konkrétních způsobů splnění značně přísných zákonných povinností osob uvádějících obaly do oběhu, které tento cíl spolehlivě naplní. Městský soud tedy nepochybil, pokud považoval výčet uvedený v § 13 odst. 1 zákona o obalech za taxativní.

[25] Pokud jde o námitky stěžovatelky shrnuté v odstavci [12] odůvodnění tohoto rozsudku, ani tyto nejsou důvodné. Především nelze tvrdit, že by argumentace městského soudu byla vnitřně rozporná, co se týče (ne)vymahatelnosti zpětného odběru obalů cestou jejich zpětného odběru stěžovatelkou [varianta ad a)]. Uvedl-li městský soud v odst. [39] odůvodnění svého rozsudku, že „po žalobkyni nelze požadovat, aby sama vymáhala splnění povinností vrácení obalů skrze zpětný odběr, ale založení této možnosti jako čistě fakultativní nenaplnuje účel a smysl zákona o obalech, neboť nelze očekávat, zda konkrétní odběratel tento postup zvolí či nikoliv“ (zvýraznění doplněno), je zřejmé, že městský soud pouze poukázal na to, že stěžovatelkou zvolený způsob kontraktace s jejími odběrateli se ukázal jako neefektivní pro splnění její zákonné povinnosti v případě postupu podle varianty a). Městský soud netvrdil, že by stěžovatelka měla povinnost splnění zpětného odběru obalů od svých dodavatelů vymáhat (viz též argumentace v bodě [41] odůvodnění napadeného rozsudku) a shora vyslovený názor je třeba vykládat v kontextu celého odůvodnění, zejména odst. [48], kde městský soud přílehlavě poukázal na rizika, která jsou pro povinnou osobu při využití této varianty spojená s tím, že nejjistějším způsobem splnění zákonných povinností je využití varianty c).

[26] Podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o obalech, tj. podle varianty a), mohou povinné osoby plnit své zákonné povinnosti vyplývající z § 10 a § 12 zákona o obalech, tj. povinnost prokázat, že se z obalů jimi uvedených na trh nebo do oběhu nestaly odpady (tj. byly znovu jako obaly využity), a pokud se odpady staly, prokázat, že byly využity v rozsahu stanoveném přílohou č. 3 k zákonu o obalech, *samostatně organizačně a technicky na vlastní náklady*. Je nasnadě, že povinné osoby budou v rámci zajištění plnění předmětných povinností potřebovat součinnost od svých odběratelů, například v podobě jejich využívání zpětného odběru obalů nebo vydání kvalifikovaného potvrzení o recyklaci obalů autorizovanou společností. Jakým způsobem (či zda vůbec) si povinné osoby takovou součinnost odběratelů zajistí, je zcela v jejich dispozici. Je pravdou, že odběratelé i při sebelepším smluvním zajištění potřebnou součinnost poskytnout nemusí, v důsledku čehož může povinná osoba fakticky ztratit možnost splnit své zákonné povinnosti. Tuto eventualitu je však nutno považovat za riziko spojené s využitím této varianty, kterému se dá v rozumné míře předejít například právě užitím vhodné smluvní úpravy. Jinými slovy řečeno, při postupu dle varianty a) zůstává zákonná odpovědnost za plnění povinností podle § 10 a § 12 zákona o obalech v plném rozsahu na povinné osobě, ačkoliv je zřejmé,

že ke splnění těchto povinností budou povinné osoby v praxi potřebovat součinnost třetích osob. Nebudou-li schopny si ji včas vynutit (byť toliko soukromoprávními prostředky), vystaví se riziku postihu ze strany správních orgánů. Nejvyšší správní soud tedy k posuzované námitce uzavírá, že městský soud vystihl podstatu § 13 odst. 1 písm. a) zákona o obalech správně. Jeho argumentace je nejen srozumitelná, ale i věcně správná, přičemž ani vyslovený požadavek na stěžovatelku stran zajištění dokladů, jak odběratelé s obaly naložili, není vnitřně rozporný.

[27] Ani námitka stěžovatelky, dle které přenesla svoji povinnost doložit, jak bylo s obaly naloženo, na své odběratele postupem podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech, není důvodná. Nejvyšší správní soud sice nesdílí názor městského soudu, že je zcela vyloučeno přenesení povinností ve smyslu § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech na základě smluvně zavedené fikce mezi povinnou osobou a odběratelem; tento nesprávný dílčí závěr městského soudu však nemá vliv na správnost jeho úvah jako celku. Městský soud totiž rovněž uvedl, že v posuzovaném případě stěžovatelce nelze dát za pravdu, že by přenesení povinností podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech na její odběratele doložila, respektive že by toto přenesení prokazatelně vyplývalo z jí předložených kupních smluv. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů se podává, že stěžovatelka v ročním výkazu o obalech za rok 2015 uvedla, že v tomto období nepřenesla své povinnosti k obalům na žádného odběratele (což stěžovatelka nerozporuje). Současně na výzvu správního orgánu nebyla schopna rozlišit, kdo z jejích odběratelů je *jiným konečným uživatelem* ve smyslu § 2 písm. m) zákona o obalech, a kdo je osobou, která uvádí balené zboží dále do oběhu. Podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech je přitom možné přenést předmětné povinnosti k obalům pouze na osoby, které uvádí obaly dále do oběhu (respektive které to o sobě v kupní smlouvě prohlásí). Nebyla-li stěžovatelka schopna své odběratele takto sama rozlišit, jen stěží to mohla požadovat po správních orgánech.

[28] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že pokud dojde k přenesení povinností podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech na její odběratele, stěžovatelka již za osud obalů neodpovídá, ani kdyby odběratelé (v rozporu se smlouvou) obaly do oběhu dál neuváděli. V posuzovaném případě však stěžovatelka nebyla schopna doložit, zda smluvně zavedená fikce přenesení povinností u jednotlivých odběratelů opravdu nastala, přičemž z jí evidovaných a předložených údajů vyplývalo, že nikoli. Podle Nejvyššího správního soudu nebylo v takové situaci úkolem správních orgánů z vlastní iniciativy zjišťovat od jednotlivých odběratelů stěžovatelky, zda v jejich případě smlouvou předpokládaná fikce přenesení povinností ve smyslu § 13 odst. 1 písm. b) zákona o obalech odpovídá realitě, a zda mají konsekventně kontrolovat splnění povinností vyplývajících z § 12 tohoto zákona po nich či po stěžovatelce. Správní orgány tedy postupovaly správně, pokud vycházely z toho, že stěžovatelka odpovídala za osud jí distribuovaných obalů v plném rozsahu.

[29] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani poslední kasační námitku, dle které měla být stěžovatelka, *vzhledem k nekonceptnosti právní úpravy* a ke skutečnému dopadu jejího jednání na zájem chráněný zákonem o obalech, potrestána nejvýše napomenutím. Městský soud v odstavcích [52] a [53] odůvodnění svého rozsudku správně uvedl, že zákon o obalech upravuje v ustanovení § 45 možnost uložit za přestupky podle § 44 téhož zákona pouze pokutu. Uvedl-li dále, že i přesto lze připustit uložení trestu napomenutí, neboť takovou možnost zakotvuje obecná úprava přestupků v § 45 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon), může taková argumentace působit *prima vista* poněkud rozporuplně, jde však evidentně toliko o jistou argumentační neobratnost. Trest napomenutí lze totiž uložit za jakýkoli přestupek (srov. dikci § 45 přestupkového zákona s § 46 odst. 1, § 47 odst. 2 a § 50 odst. 1 tohoto zákona), nestanoví-li zvláštní předpis jinak. Jelikož § 45 zákona o odpadech uložení tohoto trestu *expressis verbis* nevylučuje, je možné za přestupky zde uvedené uložit nejen pokutu (předvídanou zákonem o obalech), ale i (obecně aplikovatelné) napomenutí, nikoli však



pokračování

oba tyto tresty současně (viz § 36 věta za středníkem přestupkového zákona). V tomto smyslu je proto třeba interpretovat argumentaci městského soudu.

[30] Pokud jde o samotnou výši uložené pokuty, lze souhlasit se závěrem městského soudu, že správní orgány výši i zvolený druh správního trestu dostatečně podrobně zdůvodnily. Poukazuje-li stěžovatelka na to, že mělo být při ukládání trestu přihlédnuto ke *skutečnému dopadu* jejího jednání na společensky chráněný zájem, opakuje tím fakticky pouze svou žalobní argumentaci, se kterou se městský soud v odst. [50] odůvodnění svého rozsudku dostatečně vypořádal poukazem na fakt, že spáchané přestupky jsou delikty ohrožovacími, u kterých není rozhodné, že nedošlo k reálnému dopadu na společensky chráněný zájem (kterým je v nejširším pojetí ochrana životního prostředí).

[31] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, podle ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná sice měla ve věci plný úspěch, nevznikly jí však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. září 2022

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu