



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyní JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně:

Interseroh Czech a.s., IČO 017 46 189
sídlem Pobřežní 394/12, 186 00 Praha 8
zastoupená advokátem Mag. Bernhardem Hagerem, LL.M.
sídlem Pobřežní 394/12, 186 00 Praha 8

proti

žalovanému:

Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

za účasti

osoby zúčastněné na řízení:

EKO-KOM, a.s., IČO 251 34 701
sídlem Na Pankráci 1685/17, 140 21 Praha 4
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Janem Kořánem
sídlem Opletalova 1015/55, 110 00 Praha 1

o přezkum rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 17. 6. 2015 č. j. 1863/M/15, 38876/ENV/15, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Předmět soudního přezkumu a žalobní body

1. Žalobkyně se domáhá přezkoumání rozhodnutí ministra životního prostředí (dále též „*ministr*“) ze dne 17. 6. 2015, vypraveného dne 18. 6. 2015, č. j. 1863/M/15, 38876/ENV/15, sp. zn. R/3225 (dále již „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl zamítnut její rozklad a kterým bylo zároveň potvrzeno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí jako správního orgánu prvního stupně (dále již „*žalovaný*“ nebo „*ministerstvo*“) ze dne 26. 1. 2015 č. j. 16857/ENV/14, 1064/720/14 (dále „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zamítlo žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění povinností zpětného odběru a využití odpadů z obalů (dále též „*žádost*“ a „*autorizace*“) podle 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*“), a vyslovilo, že se autorizace žalobkyni neuděluje.
2. Žádost podala žalobkyně dne 6. 3. 2014. Spolu s ní předložila zákonem požadované přílohy (§ 17 odst. 3 zákona o obalech), mezi nimi i Projekt zajišťování sdruženého plnění povinností zpětného odběru a využití obalových odpadů v letech 2014-2024 (dále jen „*Projekt*“). Údaje uvedené v žádosti a přiložených podkladech ministerstvo posoudilo tak, že pro udělení autorizace nejsou splněny zákonné podmínky. Hlavními důvody pro zamítnutí žádosti ministerstvem bylo nedoložení existence nebo zajištění sběrné sítě žalobkyně pro zpětný odběr odpadů z obalů a skutečnost, že způsob zpětného odběru navrhovaný žalobkyní není v souladu s definicí zpětného odběru podle zákona o obalech. Žalobkyně tedy podle prvostupňového i napadeného rozhodnutí nedoložila (neprokázala), že by byla schopna od udělení autorizace zajišťovat zpětný odběr obalů nebo odpadů z těchto obalů, tedy že by byla schopna plnit to, k čemu má jako AOS sloužit. Neudělení autorizace však bylo odůvodněno i dalšími nedostatky žádosti a Projektu, např. nedostatečným doložením finančního zajištění Projektu sdruženého plnění po dobu prvního roku platnosti případného rozhodnutí o autorizaci či nedostatečnými zárukami plnění povinností zpětného odběru.
3. Žalobkyně namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí a vady řízení předcházejícího jeho vydání a navrhuje, aby Městský soud v Praze (dále „*městský soud*“) zrušil napadené i prvostupňové rozhodnutí, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. Žalobní námitky shrnula do následujících žalobních bodů:
4. *Zaprvé.* Žalobkyně je přesvědčena o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Namítá, že se správní orgány obou stupňů dostatečně nevypořádaly s některými jejími argumenty. Napadené rozhodnutí je podle žalobkyně nepřezkoumatelné rovněž pro jeho nesrozumitelnost. Tu spatřuje jednak v tom, že ministr souhlasí s několika námitkami žalobkyně, avšak zároveň je odmítá jako irelevantní, jednak v zaměňování povinnosti akcionářů autorizované obalové společnosti (dále též „*AOS*“) podle ust. § 18 odst. 4 zákona o obalech s povinností osob uvedených v ust. § 19 odst. 2 zákona o obalech, a sice ze strany žalovaného.
5. *Zadruhé.* Žalobkyně považuje za zásadní procesní pochybení přiznání účastenství společnosti EKO-KOM, a.s. Tvrdí, že autorizace udělená žadateli se nemůže přímo dotknout žádných práv ani povinností jiných držitelů licence, tedy jim nepřísluší právo účastnit se předmětného řízení ani na základě ust. § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“). Účastenství společnosti EKO-KOM přitom významným způsobem ovlivnilo konečnou podobu rozhodnutí, neboť na základě jejího vyjádření bylo po žalobkyni požadováno splnění dalších podmínek, pro které neexistuje žádný zákonný podklad.
6. *Zatřetí.* Žalobkyně namítá, že se prvostupňové rozhodnutí místy nezakládá na podkladech předložených žalobkyní, ale pouze na domněnkách. Je toho názoru, že pokud ministerstvo nemělo k dispozici dostatek podkladů, mělo povinnost žalobkyni vyzvat k jejich doplnění, a to

i opakovaně. Nesouhlasí s argumentací uvedenou v napadeném rozhodnutí, že neschopnost žadatele doplnit podklady tak, aby ministerstvo mohlo zjistit skutkový stav nade vší pochybnost, nemůže jít k tíži ministerstva. Žalobkyně sděluje, že na jednotlivé výzvy k odstranění nedostatků žádosti reagovala, podklady v souladu s výzvami podle svého nejlepšího vědomí dokládala a měla za to, že tyto podklady dostatečně dokládají skutečnosti, jejichž objasnění bylo předmětem výzev. Nemohla předvídat, že je ministerstvo nebude považovat za dostatečné, a v takovém případě měla být na tuto skutečnost upozorněna. Na podporu svých argumentů žalobkyně odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 3. 2012 č. j. 15 A 17/2010-42.

7. *Začtvrté.* Žalobkyně namítá, že ministerstvo opřelo svá skutková zjištění o důkaz získaný v rozporu se zákonem, a to o protokol z telefonické komunikace mezi odborem odpadů ministerstva a zástupci náhodně vybraných obcí jednotlivých krajů (dále jen „*Protokol*“). Žalobkyně poukazuje na to, že podle ust. § 18 správního řádu lze protokol sepsat pouze o ústním jednání, ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, nebo i o jiných úkonech souvisejících s řízením, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení. Pokud měl Protokol představovat soupis „kvazi svědeckých výpovědí“, měla být žalobkyně o provádění takového důkazu předem vyrozuměna, jak požaduje ust. § 51 odst. 2 správního řádu. Jestli se o důkaz výsledkem svědků nejednalo, měl mít tento úkon podobu pouze úředního záznamu, který však zásadně nelze použít jako důkazní prostředek, jak plyne z ust. § 137 odst. 4 správního řádu. Ani v jednom případě podle žalobkyně neměl být Protokol použit jako důkazní prostředek, o který ministerstvo opřelo závěr o tom, že žalobkyně nemá zajištěn přístup ke sběrným sítím. Ministr v napadeném rozhodnutí o rozkladu připustil, že ministerstvo opřelo svá tvrzení o důkaz získaný v rozporu se zákonem, zároveň však dovodil, že toto porušení zákona nemělo vliv na prvostupňové rozhodnutí. S tímto závěrem žalobkyně nesouhlasí, neboť ministerstvo použilo Protokol k vyvrácení důkazu předloženého žalobkyní (Prohlášení Sdružení místních samospráv ČR), jímž žalobkyně prokazovala zajištění sběrné sítě pro obalové odpady. Vzhledem k tomu, že zajištění sběrných sítí je jedním z požadavků na udělení autorizace, závěr o jeho nesplnění nelze považovat za marginální.
8. *Zapáté.* Žalobkyně napadá postup ministerstva, kdy nebyla opětovně vyzvána k vyjádření se k podkladům rozhodnutí po doplnění spisu o vyjádření společnosti EKO-KOM. Napadené rozhodnutí je podle žalobkyně nezákonné, když tento postup potvrdilo s odůvodněním, že žalobkyně se s novými podklady pro rozhodnutí seznámila nahlížením do spisu dne 10. 12. 2014. Žalobkyně je přesvědčena, že právem nahlédnout do spisu nemůže být nahrazena povinnost správního orgánu vyplývající z ust. § 36 odst. 3 správního řádu. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „*NSS*“) ze dne 17. 12. 2003 č. j. 5 A 152/2002-41 a rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010 č. j. 8 Afs 21/2009-243.
9. *Zašesté.* Žalobkyně uplatňuje námitky týkající se nesprávného právního posouzení věci žalovaným, resp. ministrem.
10. V první řadě považuje za nesprávný ministrův výklad ust. § 17 odst. 2 a 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o odpadech*“), že provozovateli sběrné sítě jsou obce a nikoli svozové společnosti. Z tohoto ustanovení podle žalobkyně pouze vyplývá, že obce v rámci své působnosti stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejich území a zajišťují místa pro odkládání odpadů. Provozovateli sběrných sítí jsou ale (na základě pravidel stanovených obcemi) jednotlivé svozové společnosti, popř. AOS, nikoli obce. Ani aplikace ust. § 66 odst. 1 zákona o odpadech, na které ministr na podporu svého závěru odkazuje, není podle žalobkyně namístě, neboť nevypovídá nic o tom, kdo je provozovatelem sběrných sítí. Podstata zde uvedeného správního deliktu spočívá v tom, že podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba, která je původcem odpadu, poruší povinnost stanovenou v ust. § 17 odst. 4 zákona o odpadech a využije systém zpětného odběru odpadů bez

smlouvy s obcí. Žalobkyně však není původcem odpadů, proto se na ni ust. § 66 odst. 1 zákona o odpadech nevztahuje.

11. Dále žalobkyně považuje za nepřipustně extenzivní výklad ust. § 18 odst. 4 zákona o obalech, kterým žalovaný vztáhl zákaz podnikání v oblasti nakládání s odpady nejen na akcionáře žalobkyně, ale i na všechny osoby tvořící s akcionáři koncern, a na jehož základě konstatoval nesplnění této podmínky pro udělení autorizace.
12. Nesprávný je podle žalobkyně i závěr žalovaného, že ust. § 20 odst. 9 zákona o obalech stanovící zákaz uzavření jiné smlouvy než o sdruženém plnění mezi AOS a jejím akcionářem, resp. jím ovládanou nebo jeho ovládající osobou, se vztahuje také na převzetí ručení společnosti UNI Credit Bank Austria AG za úvěr poskytnutý žalobkyni. Tato společnost však není akcionářem žalobkyně ani jím ovládanou či jeho ovládající osobou, uvedený zákaz se tak na ni nevztahuje.
13. Žalobkyně rozporuje rovněž tvrzení žalovaného, že není splněn požadavek na zamezení střetu zájmů podle ust. § 19 odst. 2 zákona o obalech, neboť je zjevný záměr žalobkyně a jejího akcionáře jednat ve prospěch osob ze skupiny ALBA Group, jejichž činnost přímo souvisí s nakládáním s odpady. Žalobkyně sděluje, že společnosti skupiny ALBA Group nevyvíjí činnost na území ČR, které představuje relevantní trh, a odkazuje na výkladové stanovisko Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 2. 4. 2014 č. OUHS-P248/2014/KD-7113/2014/850/MSk. Mezi společnostmi zmíněné skupiny a žalobkyní navíc ve vztahu k nakládání s odpady neexistuje žádná vertikální integrace.
14. *Zasedmé.* Další námitky žalobkyně směřují proti nesprávnému, resp. nedostatečnému zjištění skutkového stavu.
15. Žalovaný (resp. ministr a ministerstvo) dovodil, že systém poptávání svozu odpadu, předložený žalobkyní, by nezaručoval spolupráci se všemi obcemi za stejných podmínek, neboť by byly zvýhodněny obce, pro které svoz odpadu provádějí svozové společnosti, s nimiž by žalobkyně uzavřela smlouvu (tyto obce by mohly získat finanční odměnu za vytríděné odpady). Takový závěr však podle žalobkyně nevyplývá ze smluv, které je předložila, je popřen jejím vysvětlením i samotným smyslem smluv o sdruženém plnění a nemá ani oporu ve správním spise. Návrh smlouvy o sdruženém plnění nadto ve značné míře odpovídá vzoru smluv, které uzavírá společnost EKO-KOM, která rovněž poskytuje obcím výhody za splnění určitých podmínek. Žalobkyně proto považuje přístup žalovaného za diskriminační. Dále uvádí, že ani ustanovení článku 6.3 smlouvy o sdruženém plnění, jež umožňuje odložení účinnosti smlouvy, nelze chápat jako potenciálně zakládající nerovné zacházení s povinnými osobami. Cílem tohoto ustanovení je usnadnit, resp. umožnit přechod některých zákazníků od společnosti EKO-KOM s ohledem na dlouhou výpovědní dobu v jejích smlouvách. S tímto vysvětlením žalobkyně se však ministr v napadeném rozhodnutí nevypořádal.
16. Podle žalovaného je žádost žalobkyně v rozporu s ust. § 10 odst. 1 zákona o obalech, neboť nebyla doložena existence či zajištění sběrné sítě pro zpětný odběr odpadů z obalů a způsob zpětného odběru navrhovaný žalobkyní není v souladu s definicí zpětného odběru ve smyslu § 2 písm. i) ve spojení s § 10 odst. 1 zákona o obalech. Žalobkyně argumentuje doktrínou essential facilities; na území ČR existuje síť sběrných míst, jejíž hustota a dostupnost odpovídají požadavkům ministerstva a ust. § 10 zákona o obalech, nárok na přístup k ní však žalobkyni vznikne až okamžikem pravomocného rozhodnutí o udělení autorizace, tzn. až když se stane autorizovanou společností. Kromě toho má žalobkyně sběrnou síť zajištěnou, neboť bude využívat již existující síť na základě smluv se svozovými společnostmi. Žalovaný však požadoval doložení smluv uzavřených s obcemi, vycházejí z již popsaného nesprávného posouzení, kdo je provozovatelem sběrných sítí. Podle žalobkyně není možné postavit závěr o nedostatečném zajištění sběrných sítí na nedoložení smluv s obcemi, jejichž uzavření by nadto muselo předcházet pravomocnému rozhodnutí o udělení autorizace.

17. Skutkově nesprávný je podle žalobkyně také závěr, že Projekt neposkytuje dostatečné záruky finančního zajištění po dobu prvního roku platnosti rozhodnutí o udělení autorizace. Dostatečné finanční zajištění Projektu žalobkyně doložila podle pokynů ministerstva smlouvou o úvěru a dalších bankovních službách poskytovaných formou víceúčelové linky ze dne 30. 6. 2014, ve znění dodatku č. 1 ze dne 24. 9. 2014 (dále jen „*úvěrová smlouva*“). Ačkoli čerpání úvěru bylo omezené do června 2015, doba čerpání mohla být prodloužena, proto není pravdou, že financování bylo zajištěno pouze do momentu skutečné potřeby úvěru, tedy nutnosti uhradit fakturaci za poskytnuté odpadové služby.
18. *Zaosmě.* Žalovaný dospěl k závěru, že žádost žalobkyně neposkytuje dostatečné záruky, že zamýšlený Projekt neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami, mj. společností EKO-KOM. Žalobkyně namítá, že v důsledku tohoto přístupu dochází kupevnění výsadního postavení společnosti EKO-KOM jako jediné AOS v ČR, a rozhodnutí žalovaného tak mají za následek narušení hospodářské soutěže. Žalobkyně trvá na tom, že neexistují žádné překážky v bezproblémové koexistenci více systémů sdruženého plnění. Současně však zastává názor, že není odůvodněný požadavek na kooperaci žalobkyně se společností EKO-KOM, neboť tato není majitelem ani provozovatelem sběrných sítí a nutnost spolupráce není založena ani předpisy regulujícími vedení evidence. Žalobkyně rovněž odporuje požadavku na doložení sazebníku cen žalobkyně a názoru ministra, že zpřístupnění tohoto sazebníku nemůže zvýhodnit společnost EKO-KOM, neboť její sazebník cen je rovněž veřejně přístupný. Poukazuje na to, že pokud by se společnost EKO-KOM dozvěděla podrobnosti sazebníku s velkým předstihem před udělením autorizace žalobkyní, mohla by přizpůsobit svou strategii, a tím získat neodůvodněnou výhodu.

II.

Vyjádření žalovaného (ministerstva) a osoby zúčastněné na řízení a replika žalobkyně

19. Ve vyjádření k žalobě ministerstvo setrvalo na stanovisku uvedeném v napadeném a prvostupňovém rozhodnutí, na něž zároveň odkázalo, a vyjádřilo se k jednotlivým žalobním bodům.
20. K námitkám prvního žalobního bodu ministerstvo uvádí, že v rozhodnutích se zcela srozumitelně reagovalo na všechny námitky žalobkyně. Pokud byly některé námitky shledány jako důvodné, bylo odůvodněno, proč se jedná o vady rozhodnutí, které nezpůsobují jeho nezákonnost, nebo proč tyto námitky nezpochybňují závěry žalovaného, že žádosti žalobkyně o udělení autorizace nelze vyhovět, jež byly učiněny v rámci správního uvážení. Námitku zaměňování povinností podle ustanovení § 18 odst. 4 a § 19 odst. 2 zákona o obalech pokládá ministerstvo za účelovou. Přestože porušení povinností stanovené v § 19 odst. 2 zákona o obalech není uvedeno ve výčtu nedostatků, pro které ministerstvo autorizaci žadateli neudělí (§ 17 odst. 4 zákona o obalech), je nezbytné nesplnění této podmínky též chápat jako důvod pro neudělení autorizace, neboť při opačném výkladu by ministerstvo muselo autorizaci udělit, ihned poté zahájit kontrolu žalobkyně jako AOS a následně uložit této AOS lhůtu ke zjednání nápravy nebo zahájit řízení o zrušení rozhodnutí o autorizaci.
21. Pro účastenství společnosti EKO-KOM v předmětném řízení (druhý žalobní bod) ministerstvo vyzdvihuje zejména tři následující důvody: Podle ust. § 17 odst. 4 zákona o obalech je žalovaný povinen v rámci správního řízení posoudit, zda projekt zajišťování sdruženého plnění neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými AOS, a proto je účast stávajících AOS na tomto řízení nezbytná. Dále ministerstvo, s odkazem na ust. § 27 odst. 2 správního řádu, uvádí, že možnost dotčení práv a povinností společnosti EKO-KOM vyplývá jednak z právě zmiňovaného ust. § 17 odst. 4 zákona o obalech, jednak ze záměrů uvedených

v projektu žalobkyně, a sice že má v úmyslu využívat ke své činnosti již existující sběrnou síť, která je de facto sítí AOS EKO-KOM, využívat data, jež získává společnost EKO-KOM v rámci své činnosti na vlastní náklady, a vyjadřuje rovněž určitou ochotu podílet se společně s AOS EKO-KOM na realizaci osvětových kampaní. V neposlední řadě považuje ministerstvo přibrání společnosti EKO-KOM jako účastníka řízení za postup v souladu se zásadou stejné nebo obdobné aplikace zákona ve stejných nebo obdobných případech a poukazuje na řízení o udělení autorizace společnosti ASRO, a.s., v němž byla společnost EKO-KOM rovněž přizvána jako účastník řízení a ministr tento postup rozhodnutím ze dne 8. 11. 2002 č. j. M/101055/02 potvrdil.

22. Tvzení, že žalobkyně nebyla informována o nedostacích žádosti o autorizaci (třetí žalobní bod), ministerstvo odmítá a sděluje, že žalobkyně byla o těchto nedostacích poučena při ústním jednání konaném dne 25. 4. 2014 a následně vyzvána k doplnění žádosti a projektu usnesením ze dne 15. 8. 2014.
23. Námitku uvedenou ve čtvrtém žalobním bodu, kterou žalobkyně napadá Protokol jako nezákonný důkaz, považuje ministerstvo za účelovou a uvádí, že by tento důkaz nebyl proveden, kdyby z předložené žádosti žalobkyně a Projektu bylo zřejmé, že mezi ní a v žádosti označenými obcemi již existuje (alespoň předběžný) smluvní vztah. Prohlášení Sdružení místních samospráv ČR, že dané obce budou spolupracovat se všemi systémy stejným způsobem a žádný systém nebude oproti ostatním jakýmkoli způsobem znevýhodněn, ministerstvo nepovažovalo za relevantní důkaz. Výsledky telefonického dokazování pouze doplnily ostatní důkazy, a i kdyby k nim z procesních důvodů nemělo být přihlíženo, nic to nemění na skutečnosti, že žalobkyně nijak nedoložila existenci sběrné sítě pro obalové odpady. Proto bylo konstatováno, že se nejedná o vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí.
24. Ministerstvo odmítá i námitku procesní vady (pátý žalobní bod) spočívající v nevyzvání žalobkyně k vyjádření k podkladům rozhodnutí po doplnění spisu o vyjádření společnosti EKO-KOM a odkazuje na str. 26 bod 7. napadeného rozhodnutí. Sděluje, že žalobkyně měla možnost seznámit se všemi podklady pro vydání rozhodnutí a měla rovněž možnost se k nim vyjádřit, a to na základě výzvy ze dne 21. 11. 2014. Podle názoru žalovaného není zákonem stanovena povinnost opakovat výzvu podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu.
25. Dále se ministerstvo vyjádřilo k hmotně právním námitkám uplatněným v rámci šestého žalobního bodu.
26. Ministerstvo trvá na svém právním názoru, že provozovateli sběrných sítí pro sběr komunálního odpadu jsou jednotlivé obce. Odkazuje na ust. § 17 odst. 2, 3 a 4 zákona o odpadech, které vykládá tak, že obec je povinna zavést, de facto tedy i financovat a provozovat, systém sběru komunálního odpadu produkovaného fyzickými osobami nepodnikajícími na jejím katastrálním území. Svozová společnost je pouze poskytovatelem služby, kterou si u ní obec může objednat, nikoli samotným provozovatelem sběrných sítí.
27. K otázce výkladu zákazu podnikání v oblasti nakládání s odpady ministerstvo uvádí, že ust. § 18 odst. 4 zákona o obalech je nutné vnímat v kontextu s ust. § 19 odst. 2 zákona o obalech. Tato ustanovení mají za cíl oddělit činnost AOS od společností, jejichž předmětem činnosti je podnikání v oblasti odpadů (tj. především svozové společnosti nebo zpracovatelé odpadů). Žalobkyně ve své žádosti o udělení autorizace přímo konstatuje, že náleží do majetkového holdingu osob podnikajících globálně v oblasti nakládání s odpady. Za použití pouze gramatického výkladu ust. § 18 odst. 4 zákona o obalech by bylo umožněno jednoduché obcházení tohoto ustanovení tím, že by osoba podnikající v oblasti nakládání s odpady mohla účelově založit 100 % vlastněnou dceřinou společnost, jejímž formálním předmětem činnosti by byla činnost jiná než nakládání s odpady. Nicméně by AOS, která by měla ve své vlastnické struktuře takového akcionáře, nemohla splňovat požadavek na zamezení střetu zájmů podle ust. § 19 odst. 2 zákona o obalech. Uvedený příklad se přitom podle žalovaného ministerstva

zcela shoduje se situací žalobkyně. Tvzení, že společnosti ze skupiny ALBA Group nevyvíjí činnost na území ČR, je pak podle názoru žalovaného irrelevantní a žalobkyně je sama zpochybňuje, když v rámci svého podání ze dne 29. 9. 2014 připouští, že „*Jelikož je obchod s materiály a druhotnými surovinami provozován uvnitř EU, tak i celosvětově, jsou společnosti patřící do majetkového holdingu ALBA Group stále častěji kontaktovány ze strany českých společností ve věci nákupu druhotných surovin. Ve všech těchto případech se však jednalo o ad hoc obchody malého významu.*“

28. Co se týče zákazu uzavírat smlouvy v rámci koncernu, ministerstvo zdůrazňuje, že v žádném případě netvrdí, že společnost UNI Credit Bank Austria AG je akcionářem žalobkyně či jí ovládanou nebo jí ovládající osobou. Žalovaný se nedomnívá, že by žalobkyně nemohla se společností UNI Credit Bank Austria AG uzavřít žádnou smlouvu, z předložených podkladů v rámci správního řízení je však zjevné, že za poskytnutí úvěru žalobkyni ručí společnost Bank Austria AG za podmínek, které nejsou ve smlouvě o poskytnutí úvěru nijak specifikovány. Podle žalovaného vzniká v této souvislosti podezření, zda s ohledem na veřejně dostupnou informaci, že bankovní skupina UniCredit spravuje finanční cash pooling společností patřících do majetkového holdingu ALBA Group, nemá žalobkyně se svým akcionářem (společností Profitara Austria GmbH) či osobou jí ovládanou nebo s osobou ovládající tohoto akcionáře uzavřenu smlouvu odlišnou od smlouvy o sdruženém plnění, a to smlouvu za účelem zajištění financování žadatele, čímž by žalobkyně nesplňovala podmínku uvedenou v § 20 odst. 9 zákona o obalech. Samotná žalobkyně přitom ve svém projektu připouští, že se majetkový holding ALBA Group bude podílet na financování činnosti budoucí AOS.
29. K sedmému žalobnímu bodu, jímž žalobkyně vytýká nesprávné, resp. nedostatečné zjištění skutkového stavu, uvádí ministerstvo následující vyjádření:
30. Uzavření smlouvy s každou obcí, která o to projeví zájem, za obdobných podmínek podle § 21 odst. 3 zákona o obalech žalované ministerstvo vykládá tak, že AOS může v odměnách, kterými obcím subvencuje náklady spojené s tříděným sběrem obalových odpadů, zohlednit aspekty jako např. náklady na zajišťování třídění odpadu na obyvatele, výtěžnost třídění odpadů na obyvatele, hustotu sběrné sítě, způsob sběru, jaké všechny odpady obec umožňuje občanům třídit apod. Musí však být jednoznačně stanovena pravidla tak, aby obce s identickými podmínkami měly nárok na stejnou výši finanční odměny. Žalobkyně by však (podle kap. 11.2.3, str. 42 Projektu) množství svezných odpadů z obalů odvíjela od množství obalů uvedených na trh nebo do oběhu osobami, které by s ní měly uzavřenou smlouvu o sdruženém plnění. Způsob určení toho, k jakému množství odpadů z obalů z té či oné obce převezme žalobkyně odpovědnost, projekt nespecifikuje a lze jen spekulovat, zda by o tomto měla rozhodovat právě žalobkyně, nebo konkrétní svozová společnost. Každopádně touto formou spolupráce nejsou zajištěny rovné podmínky, neboť některé obce by mohly získat finanční odměnu za vytríděné odpady, ale jiné už nikoli, pokud by se jejich odpady nestaly předmětem poptávky ze strany žalobkyně. Ministerstvo uzavírá, že v předložených dokumentech je nedostatečně popsána předpokládaná spolupráce žalobkyně s obcemi tak, aby bylo možné posoudit, zda žádost a projekt splňují požadavek uvedený v § 21 odst. 3 zákona o obalech, a na této skutečnosti nic nemění ani vyjádření zasláná žalobkyní. K námitce týkající se článku 6.3 smlouvy o sdruženém plnění žalovaný konstatuje, že text tohoto ustanovení je jednoznačně v rozporu s ust. § 21 odst. 1 písm. a) zákona o obalech, neboť formulace *ledaže se smluvní strany dohodly jinak* by umožňovala obcházet zde uvedenou povinnost a dohodnout se s každou povinnou osobou individuálně na odlišných podmínkách. Účelu, kterým žalobkyně toto smluvní ustanovení odůvodňuje, by přitom bylo možné dosáhnout jednodušší a výkladově jasnější formulací, např. *že v případě, že povinná osoba má uzavřenou smlouvu s jinou AOS, je smlouva o sdruženém plnění účinná od chvíle ukončení platnosti této smlouvy.*
31. Ministerstvo zastává názor, že prokázání existence alespoň předběžně zajištěné sběrné sítě je nezbytným předpokladem pro udělení autorizace. Její nedoložení bylo hlavním důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně. V okamžiku udělení autorizace by totiž žalobkyně de facto okamžitě zajišťovala pro jednotlivé povinné osoby, které by s ní měly uzavřenou smlouvu o sdruženém

plnění, povinnosti týkající se zpětného odběru a využití odpadů z obalů, fakticky by toho ale nebyla schopna, protože by teprve musela dodatečně zajistit smluvní zajištění sběrné sítě. Spotřebitel by sice měl možnost odevzdat odpady z obalů do sběrných sítí, které, jak žalobkyně uvádí, již existují, ale náklady spojené se sběrem a následným zpracováním těchto odpadů by nesla AOS EKO-KOM nebo jednotlivé obce. Co se týče podřazení sběrných sítí pod pojem essential facility, jedná se o pouhý názor žalobkyně, jenž nemá oporu v žádném dokumentu, s nímž by byl žalovaný obeznámen.

32. Ve vztahu k otázce finančního zajištění projektu ministerstvo odkazuje na bod 4.3 prvostupňového rozhodnutí a zdůrazňuje, že předložení pouze časově omezeného úvěru ze strany žalobkyně neodpovídá znění ust. § 17 odst. 3 písm. e) bodu 6 zákona o obalech, které stanoví požadavek na podrobný popis předpokládaného finančního zajištění sdruženého plnění po dobu prvního roku platnosti rozhodnutí o autorizaci a dokumenty prokazující jeho pravdivost.
33. K osmému žalobnímu bodu, v němž žalobkyně namítá narušení hospodářské soutěže, žalované ministerstvo uvádí, že zajištění efektivního systému pro zpětný odběr odpadů z obalů je veřejným zájmem, který je důležitým kritériem pro rozhodování o předmětné žádosti, proto bylo v řízení přihlédnuto také k fungování systému již provozovaného společností EKO-KOM. Odmítá argumentaci žalobkyně, že koexistence AOS možná je, avšak není zapotřebí jejich vzájemná kooperace. Žalobkyně totiž předpokládá využívání identické sběrné sítě, kterou využívá AOS EKO-KOM. Vzhledem k tomu je vzájemná kooperace nutná, a to zejména pro provádění relevantních kontrol, které by zamezily riziku duplicity dat, v případě jejichž nemožnosti by mohlo dojít k ohrožení stávajícího systému třídění odpadů. Samotná žalobkyně navíc jistou míru kooperace s AOS EKO-KOM sama připouští, když ve svém vyjádření zmiňuje záměr se finančně podílet na realizaci osvětových kampaní nebo využívat některá data AOS EKO-KOM. Ministerstvo se neztotožňuje ani s tvrzením žalobkyně, že zpřístupnění sazebníku finančních příspěvků pro povinné osoby na zajištění zpětného odběru a využití odpadů z obalů by mohlo založit výhodu společnosti EKO-KOM. K námitce, že po žalobkyni nebylo v rámci výzvy ze dne 15. 8. 2014 požadováno doložení jednotlivých údajů o hodnotách finančních příspěvků, žalovaný sděluje, že tato povinnost v podstatě vyplývá z ust. § 17 odst. 3 písm. e) bodu 6 zákona o obalech.
34. V řízení uplatňovala práva osoby zúčastněné na řízení společnost EKO-KOM, a.s. a opakovaně využila možnosti předkládat písemná vyjádření včetně jejího vyjádření k žalobě a k vyjádření žalovaného k žalobě, v nichž se v podstatě přiklonila ke stanovisku žalovaného ministerstva.
35. V reakci na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení podala žalobkyně repliku, v níž setrvala na svých žalobních bodech a petitu. Vyjádřila se zde k otázce právního nároku na udělení autorizace v tom smyslu, že v tomto řízení se neužije správní uvážení, v důsledku čehož se mj. uplatní soudní přezkum v plném rozsahu. Dále žalobkyně oponovala názoru osoby zúčastněné na řízení, že při nesplnění byť jediné z podmínek uvedených v zákonu o obalech musí být odepřeno udělení autorizace, a to tvrzením, že pro udělení autorizace nemusí být splněny všechny zde stanovené povinnosti, neboť je nutné rozlišovat podmínky, které musí AOS splňovat již při udělení autorizace, a podmínky, jejichž splnění bude kontrolováno až po udělení autorizace a jejichž nedodržení vede k odnětí autorizace. Žalobkyně rovněž doplnila argumenty a vysvětlení k dalším námitkám rozebraným již v žalobě.
36. Žalované ministerstvo následně podalo tzv. dupliku, ve které v zásadě odkázalo na své dřívější vyjádření a odůvodnění rozhodnutí. K duplice se opět vyjádřila žalobkyně a doplnila některé argumenty k již uvedeným námitkám. Účastníci se ve svých vyjádřeních ve značné míře věnovali otázce zajištění sběrné sítě, která byla jedním z hlavních argumentů žalovaného pro zamítnutí žádosti o autorizaci a v níž mezi stranami přetrvává zásadní názorový rozpor.

III. Soudní přezkum

37. Oba účastníci souhlasili konkludentně s tím, aby městský soud rozhodl bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Napadené rozhodnutí městský soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, jež mu předcházelo, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Žalobu neshledal důvodnou.
38. Městský soud vycházel z relevantní právní úpravy, kterou představuje především zákon o obalech, jehož hlavním cílem je ochrana životního prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů, a to v souladu s právem Evropské unie, zejména pak směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. 12. 1994 o obalech a obalových odpadech (ve znění pozdějších změn a doplnění). Dalším cílem této právní úpravy bylo – podle důvodové zprávy k (tehdy ještě návrhu) zákona o obalech – úsilí zabezpečit návaznost navrhované právní úpravy na opatření započatá již právními předpisy o odpadech a o ochraně spotřebitele.
39. Napadené rozhodnutí se odvolává především na ustanovení § 17 odst. 4 zákona o obalech, které je jinak dosud v podstatě nedotčeno rozhodovací správní i soudní praxí a podle něhož rozhodnutí o autorizaci vydává ministerstvo na podkladě posouzení údajů uvedených v žádosti a podkladů k této žádosti připojených. Žádost o vydání rozhodnutí o autorizaci ministerstvo zamítne, pokud některý z akcionářů žadatele nesplňuje podmínky uvedené v § 18 odst. 1, 3 nebo 4 zákona o obalech nebo pokud žadatel nesplňuje podmínky uvedené v § 20 odst. 1, 4 nebo 9 zákona o obalech, anebo jestliže projekt zajišťování sdruženého plnění neposkytuje dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě, že projekt zajišťování sdruženého plnění je dostatečně finančně zajištěn a že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami podle § 13 odst. 1 zákona o obalech.
40. Rozhodnutí o autorizaci vydává ministerstvo podle ust. § 17 odst. 1 zákona o obalech na podkladě žádosti žadatele, který musí být akciovou společností (§ 16 odst. 1 zákona o obalech), a to po projednání s ministerstvy průmyslu a obchodu a zemědělství. Společnost, které bylo vydáno rozhodnutí o autorizaci, se stává autorizovanou obalovou společností (AOS).
41. Autorizací (k zajišťování sdruženého plnění) se rozumí oprávnění zajišťovat sdružené plnění povinností zpětného odběru a využití odpadu z obalů a k tomuto účelu uzavírat smlouvy o sdruženém plnění podle § 13 odst. 1 písm. c) zákona o obalech (§ 16 odst. 1 zákona o obalech).
42. Jak vyplývá z napadeného i prvostupňového rozhodnutí i z předložených správních spisů, k žádosti žalobkyně se v průběhu správního řízení vyjadřovala obě zmíněná ministerstva. Obě shodně uvítala možnost vzniku zdravého konkurenčního prostředí v oblasti nakládání s obaly vstupem nového subjektu do této oblasti podnikání, avšak zároveň upozornila na úskalí spojená s projednávanou žádostí spočívající v nedostatecích a nepřesnostech žádosti a Projektu včetně problematického vlastnického napojení na holding ALBA Group a na nutnost koordinace činností se stávající AOS EKO-KOM.
43. Úvodem je třeba zdůraznit, že žalobní námitky se v zásadních bodech obsahově i kvantitativně překrývají s námitkami uplatněnými v rozkladu, jež podrobně přezkoumal s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise ministr v pozici správního orgánu druhého stupně a při jejichž přezkumu na prvostupňovém rozhodnutí neshledal pochybení a po věcné i právní stránce je potvrdil, když námitky žalobkyně uplatněné v rozkladu neshledal důvodnými.
44. Jestliže městský soud musí konstatovat argumentační opakování dřívějších námitek, na něž již dal – podle mínění městského soudu – dostatečně skutkově i právně fundovanou odpověď ministr

v napadeném rozhodnutí, pak jen je třeba přiblížit krátkou přehlednou rekapitulací, o jaké námitky v celkem osmi žalobních bodech se jedná:

- 1) Námitku uplatněnou ve druhém žalobním bodě a týkající se účastenství společnosti EKO-KOM (žaloba str. 3) řeší napadené rozhodnutí na str. 24-26.
- 2) Námitku uplatněnou ve třetím žalobním bodě a týkající se postupu ministerstva v řízení včetně opatrování podkladů (žaloba str. 4) řeší napadené rozhodnutí na str. 19-20.
- 3) Námitku uplatněnou ve čtvrtém žalobním bodě a týkající se tvrzení o důkazu získaného v rozporu se zákonem (žaloba str. 4-5) řeší napadené rozhodnutí na str. 21-22.
- 4) Námitku uplatněnou v pátém žalobním bodě a týkající se tvrzeného pochybení ministerstva při postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu (žaloba str. 5-6) řeší napadené rozhodnutí na str. 26.
- 5) Námitky uplatněné v šestém žalobním bodě a týkající se nesprávného právního posouzení věci (žaloba str. 6 a násl.) řeší napadené rozhodnutí v různých bodech svého odůvodnění, například na str. 11, 16-17, 22-24.
- 6) Řešení námitek uplatněných v rámci sedmého žalobního bodu a týkajících se tvrzeného nedostatečně zjištěného skutkového stavu (žaloba str. 8 a násl.) se prolíná různými body odůvodnění napadeného rozhodnutí.

45. K prvnímu žalobnímu bodu, který obsahuje standardní námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nejen pro nevypořádání se se všemi námitkami, a tedy zřejmě i nedostatečné zdůvodnění rozhodnutí, ale i pro nesrozumitelnost. Městský soud konstatuje, že napadené ani prvostupňové rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Odůvodnění rozhodnutí obsahuje dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí, přičemž závěry, k nimž správní orgán dospěl, nejsou v rozporu se zjištěnými skutečnostmi ani se zásadami logického uvažování a ministr se rovněž dostatečně vypořádal v napadeném rozhodnutí se všemi rozkladovými námitkami, které se – jak již bylo výše řečeno – do značné míry překrývají s námitkami žalobními. Odůvodnění obsahuje všechny náležitosti, jež má správní rozhodnutí obsahovat, a vyrovnává se se všemi skutkovými i právními aspekty věci a námitkami žalobkyně ve správním řízení. Je zjevné, proč ministerstvo a ministr jako rozkladový orgán nevyhověly žádosti žalobkyně a z odůvodnění rozhodnutí jsou zřetelně patrný jejich správní úvahy. Skutečnost, že účastník správního řízení (zde žalobkyně) nesouhlasí s podaným vysvětlením (odůvodněním výroku rozhodnutí) nebo mu nechce rozumět, neznamená automaticky, že by rozhodnutí bylo nesrozumitelné, a tím nepřezkoumatelné. Městský soud je považuje za srozumitelné, reagující na všechny stěžejní skutkové i právní otázky případu, byť zjevně jinak, než si žalobkyně přála.
46. Ani druhou žalobní námitku týkající se přiznání účastenství společnosti EKO-KOM, a.s., neshledal městský soud důvodnou, neboť i sám uznal postavení této společnosti jako osoby zúčastněné na řízení při soudním přezkumu. Výsledek soudního přezkumu (meritorní rozhodnutí soudu v této věci) se nepochybně přímo dotkne jejích práv a povinností vyplývajících z právního postavení AOS, a tím i jejího právního postavení, ať už dopadne soudní přezkum z hlediska této společnosti příznivě, anebo nepříznivě. V době správního rozhodování totiž byla jediným držitelem oprávnění k zajišťování sdruženého plnění povinností ve smyslu zákona o obalech. Co se týče účastenství společnosti EKO-KOM ve správním řízení, městský soud neshledal pochybení ani ministra, ani ministerstva a souhlasí jak s argumentací napadeného rozhodnutí na jeho str. 24 až 26, tak i s argumentací uvedené společnosti, kterou na „svou obranu“ uvedla ve vyjádření ze dne 17. 12. 2015 k žalobě na str. 6 až 9. Odůvodnění napadeného rozhodnutí detailně objasňuje, jaké právní sféry by se dotkla autorizace přiznaná žalobkyni, a městský soud nevidí důvodu, opisovat argumenty, s nimiž se ztotožnil, jen považuje za nutné zdůraznit ty nejpodstatnější, totiž že „další“ udělení autorizace nesmí ohrozit zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami a že ze žádosti žalobkyně a jejího Projektu

vyplývá, že žalobkyně předpokládá využívání stávající sběrné sítě odpadů z obalů v obcích, když tuto síť již využívá a její provoz organizuje a financuje stávající AOS, tedy osoba zúčastněná na řízení.

47. Co se týče účastenství společnosti EKO-KOM jako osoby zúčastněné na tomto soudním řízení správním, pak je třeba připomenout, že procesní postavení této společnosti a její procesní práva se omezují podle ust. § 34 odst. 3 a § 102 s. ř. s. především a mimo jiné na právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o jednání, pokud by bylo nařízeno, a na právo obdržet mj. žalobu a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí a proti němuž může i osoba zúčastněná na řízení podat opravný prostředek (kasační stížnost). Její procesní omezení, které zásadně odlišuje její procesní postavení od procesního postavení účastníka soudního řízení správního, je dáno zákonem (§ 34 odst. 3 s. ř. s.) tím, že osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.
48. Stěžejní v rámci třetího žalobního bodu je námitka, že se správní rozhodnutí místy nezakládá na podkladech, které žalobkyně předložila, nýbrž jen na domněnkách. Pokud by se námitka potvrdila, jednalo by se zajiště o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by nepochybně mohlo mít za následek až nezákonnost vydaného rozhodnutí o věci samé, pro které soud ruší správní rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Městský soud však takové pochybení ministerstva jako správního orgánu prvního stupně ani ministra jako rozkladového, tedy druhostupňového orgánu nezjistil. Rovněž představa žalobkyně, že ministerstvo v řízení na prvním stupni či ministr v rozkladovém řízení měli povinnost vyzývat žalobkyni k neustálému doplňování podkladů až do chvíle, kdy bude mít dostatek podkladů, aby mohlo její žádosti vyhovět, je mylná. Napadené rozhodnutí se s touto námitkou, vznesenou již proti prvostupňovému rozhodnutí, dostatečně vypořádalo na str. 19 až 20. Shodně, jak uvádí ministr na str. 20 napadeného rozhodnutí, i městský soud má za to, že z dikce ust. § 17 zákona o obalech nevyplývá, že by žadatel o autorizaci měl na ni automaticky právní nárok po splnění podmínek stanovených zákonem; ministerstvo vydá rozhodnutí na podkladě posouzení údajů uvedených v žádosti a podkladů připojených k této žádosti, a to nikoli samo, nýbrž po projednání s ministerstvy průmyslu a obchodu a zemědělství, jejichž stanoviska jsou podkladem pro rozhodování žalovaného ministerstva. Žádost mj. zamítne, pokud projekt zajišťování sdruženého plnění neposkytuje dostatečné záruky, že sdružené plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě, že projekt zajišťování sdruženého plnění je dostatečně finančně zajištěn a že neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami. Městský soud se ztotožňuje s vyjádřením žalovaného ministerstva k žalobě, že *z formulace příslušných ustanovení zákona o obalech vyplývá, že o žádosti se rozhoduje ve správním uvážení (tj. podle zákona není na udělení autorizace právní nárok) na základě uvedených podkladů (míněny podklady stanovené zákonem o obalech) a že žádost se obligatorně zamítne, pokud nastane některý z důvodů uvedených v zákoně.* Žalované ministerstvo nerozhodovalo o žádosti samo, ale po jejím projednání s ministerstvy průmyslu a obchodu a zemědělství.
49. Podstatou čtvrtého žalobního bodu je námitka, že skutková zjištění ve správním řízení byla opřena v případě Protokolu, resp. protokolu (svou povahou záznamu) telefonickém průzkumu u 76 obcí ve věci přístupu ke sběrným sítím, o důkaz získaný v rozporu se zákonem. Jde o výtku, která byla již i předmětem odvolacích námitek a s níž se žalovaný dostatečně a přesvědčivě vypořádal na str. 21 až 22. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí správně připomíná, že Protokol je jedním z důkazních prostředků, které zákon (§ 51 odst. 1 správního řádu) obecně připouští, a že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Žalobkyně měla možnost se k Protokolu vyjádřit, a tím jej i případně zpochybnit. Městský soud jen pro úplnost doplňuje, že čtyři důkazní prostředky, které citované ustanovení dále uvádí, jsou zde vyjmenovány pouze takzvaně demonstrativně, a nejde zde proto o jejich taxativní, uzavřený výčet. Městský soud má rovněž za to, že tato žalobní námitka hraje pouze roli marginální ve

vztahu k stěžejnímu zhodnocení skutkové situace, z něhož vyplývá, že žalobkyně nedoložila existenci nebo zajištění sběrné sítě pro zpětný odběr odpadů z obalů od spotřebitele. V podstatě irelevantní je proto snaha žalobkyně vnutit soudu myšlenku, že ministr vlastně v napadeném rozhodnutí připustil, že ministerstvo opřelo svá tvrzení o důkaz získaný v rozporu se zákonem, když svou úvahu doslovně zakončil slovy, že tato námitka není s to zpochybnit učiněné závěry napadeného rozhodnutí, protože i kdyby pořízení Protokolu bylo hodnoceno jako nepřijatelné, resp. nesprávné, neměla by tato procesní situace negativní vliv na posouzení souladu napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Stejně jako žalovaný vyhodnotil odvolací námitku jako nedůvodnou, i městský soud shledává tuto žalobní námitku jako právně i procesně nevýznamnou.

50. Námitkou pátého žalobního bodu je výtko, že ministerstvo opětovně nevyzvalo žalobkyni k vyjádření k podkladům rozhodnutí po doplnění spisu o vyjádření společnosti EKO-KOM. Především je nutno zdůraznit, že i zde se jedná o zopakování odvolací námitky, s níž se plně vypořádal ministr na str. 26 napadeného rozhodnutí v rozkladovém řízení. Obsahu správního spisu a průběhu správního řízení neodpovídá tvrzení žalobkyně, že se nemohla a seznámit s podklady pro rozhodnutí včetně posledního vyjádření společnosti EKO-KOM. Ministr v napadeném rozhodnutí stručně, ale dostatečně rekapituluje postup ministerstva napadený shodnou námitkou, z něhož vyplývá, že po předložení tohoto vyjádření již ministerstvo neprovádělo žádné dokazování a že s vyjádřením se žalobkyně měla možnost seznámit při nahlédnutí do spisu. Městský soud neshledal v tomto postupu vadu řízení, k níž by musel přihlídnout, pokud by takový postup měl nebo mohl mít za následek nezákonné meritorní rozhodnutí, a odkazuje na procesně právně správný závěr napadeného rozhodnutí. Podle obsahu správního spisu měla žalobkyně příležitost se seznámit se všemi rozhodnými podklady.
51. Městský soud neshledal důvodnými ani námitky, jež obsahují šestý, sedmý a osmý žalobní bod a týkají se tvrzeného nesprávného právního posouzení věci ve správním řízení, údajného nedostatečného zjištění skutkového stavu, toho, že systém poptávání svozu odpadu, předložený žalobkyní, by nezaručoval spolupráci se všemi obcemi za stejných podmínek, nedoložení existence či zajištění sběrné sítě pro zpětný odběr odpadů z obalů, toho, že Projekt neposkytuje dostatečné záruky finančního zajištění po dobu prvního roku platnosti rozhodnutí o udělení autorizace, jakož i toho, že žádost žalobkyně neposkytuje dostatečné záruky, že zamýšlený Projekt neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami, mj. společností EKO-KOM. Námitky se týkají i výkladu ust. § 17 odst. 2 a 3 zákona o odpadech v tom, kdo je provozovatelem sběrné sítě při odstraňování komunálních odpadů, zda obce nebo svozové společnosti, výkladu ust. § 18 odst. 4 zákona o obalech, pokud jde o zákaz podnikání v oblasti nakládání s odpady, i ust. § 20 odst. 9 zákona o obalech, pokud jde o zákaz uzavření jiné smlouvy než o sdruženém plnění mezi AOS a jejím akcionářem, jakož i tvrzení žalovaného, že není splněn požadavek na zamezení střetu zájmů podle ust. § 19 odst. 2 zákona o obalech s ohledem na vztah žalobkyně a jejího akcionáře ke skupině ALBA Group.
52. Městský soud souhlasí s argumentací žalovaného jak k otázce nedoložení struktury pro provozování zmíněné sběrné sítě, tak i k otázce vztahu obce a svozových firem (viz str. 10 a násl. napadeného rozhodnutí). Přiklání se k právní interpretaci, že jsou to jednotlivé obce, kterým bylo dáno „do vínku“, tedy do jejich samostatné působnosti stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (§ 17 odst. 2 zákona o odpadech) a provozování sběrných sítí pro sběr komunálních odpadů, kdy obce si mohou u jednotlivých svozových společností objednávat nejrůznější služby spojené s odpadovým hospodářstvím. Svozová společnost působí pouze jako poskytovatel služby a není samostatným provozovatelem systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Použité obaly jsou pak součástí komunálních odpadů. Jinými slovy, jsou to obce, které právně regulují, organizují a provozují tento systém, nikoli jednotlivé svozové firmy,

s nimiž si však obce mohou smluvně dojednat nakládání s komunálním odpadem. Právní stanovisko žalovaného ministerstva považuje městský soud za výstižné a logické.

53. Ministerstvo a ministr jako správní orgány prvního a druhého stupně, jednoznačně, srozumitelně a logicky vysvětlili na str. 16 až 17 napadeného rozhodnutí, proč při výkladu ust. § 18 odst. 4 zákona o obalech, podle něhož akcionář AOS nesmí podnikat v oblasti nakládání s odpady, zastávají do jisté míry rozšiřující výklad opírající se o správní úvahu a důvodovou zprávu k návrhu zákona o obalech. Přesvědčivým argumentem je vyjádření cílů zákona o obalech, důsledně sledujících oddělení řízení a vlastnictví AOS od firem, které by mohly být v konfliktu zájmu z hlediska zajištění efektivity AOS a zároveň minimalizace nákladů na sběr, třídění a využití obalů.
54. Podle prvostupňového rozhodnutí ministerstva žalobkyně nedoplnila svou žádost při přerušení řízení tak, aby bylo možno učinit závěr o tom, že Projekt je dostatečně zajištěn ze strany žalobkyně podle požadavku zákona o obalech. Ministr na str. 22 napadeného rozhodnutí dostatečně a přesvědčivě objasnil, proč názorově potvrdil zhodnocení popisu předpokládaného finančního zajištění jako nedostatečného, jak je učinilo ministerstvo, a to právě pro nedoložení a nedoplnění žádosti. Zdůraznil, že o tom, zda podklady přiložené žalobkyní k žádosti prokazují dostatečné zajištění Projektu zajišťování sdruženého plnění, ministerstvo rozhoduje po správním uvážení. To, že projekt zajišťování sdruženého plnění je či musí být dostatečně finančně zajištěn (§ 17 odst. 4 zákona o obalech), je zákonným předpokladem vydání rozhodnutí o autorizaci po správním uvážení.
55. Z rozsáhlého napadeného rozhodnutí, jakož i rozsáhlého prvostupňového rozhodnutí je patrné, že ministr při potvrzení prvostupňového rozhodnutí i ministerstvo při zamítnutí žádosti žalobkyně o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění považovali za stěžejní důvod takového řešení zjištění (ověření) skutečnosti, že žalobkyně svou žádostí a Projektem nepřesvědčila, že je s to splnit dvě ze stěžejních zákonných podmínek pro udělení autorizace, a to že její Projekt (projekt zajišťování sdruženého plnění) je dostatečně finančně zajištěn a že neohroží zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými osobami (§ 17 odst. 4 zákona o obalech). Prvostupňové rozhodnutí se nesplnění těchto zákonných podmínek věnuje na str. 10 až 18 a napadené rozhodnutí na str. 38 až 41. Městský soud považuje nesplnění těchto podmínek za zcela zásadní pro účely přezkumu zákonnosti napadeného i prvostupňového rozhodnutí a po učiněném přezkumu napadeného i prvostupňového rozhodnutí včetně řízení, jež jim předcházela, konstatuje, že obě rozhodnutí, každé samozřejmě v rozsahu příslušejícím dané instanci, se argumentačně vypořádala s odůvodněním nedůvodnosti námitek žalobkyně důkladně, dostatečně, srozumitelně a přesvědčivě. Městský soud považuje učiněná zdůvodnění za správná, nemá, co by víc k nim mohl dodat, a proto na ně v plném rozsahu odkazuje.
56. Na prospěšnost toho, aby při nakládání s obalovými odpady působilo v České republice více subjektů, které jsou AOS, upozornila v průběhu správního řízení důvodně již i ministerstva průmyslu a obchodu a zemědělství. Tuto vizi sdílí i městský soud, nicméně k rozšíření počtu AOS nemůže dojít přehlížením nedostatků v žádosti a projektu žadatele (zde žalobkyně a jeho nepřipraveností, zejména nelze akceptovat přehlížení nedostatečného finančního krytí či zajištění sdruženého plnění povinností zpětného odběru a využití odpadu z obalů. Do doby, než některá z akciových společností k tomu vybavených splní náročné a striktní zákonné podmínky pro udělení autorizace k zajišťování sdruženého plnění podle ust. § 17 zákona o obalech, je nutno přijmout existenci pouze takového subjektu, který zákonné podmínky již splnil, i kdyby se jednalo prozatím o jedinou AOS operující na trhu a budící tak ve skutečnosti pouze zdání jakéhosi „výsadního“ postavení.

IV.

Závěr a náklady řízení

57. S ohledem na to, že zjištění a zhodnocení skutkového stavu v průběhu správního řízení bylo úplné, nepovažoval městský soud za nutné opakovat či doplňovat dokazování v tomto soudním řízení (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).
58. Z výše uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
59. O nákladech řízení rozhodl městský soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně nebyla procesně úspěšná. V řízení měl plný úspěch žalovaný, avšak v jeho průběhu žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžných činností.
60. Vzhledem k tomu, že městský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, rozhodl v otázce nákladů řízení podle ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, jak je uvedeno ve třetím výroku tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. února 2019

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu