



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše (soudce zpravodaj) a soudců Pavla Molka a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **Vinostrada s.r.o.**, se sídlem Korunní 588/4 Praha 2, zastoupená Mgr. Ing. Ondřejem Dlouhým, advokátem se sídlem Opletalova 600/6, Brno, proti žalovanému: **ředitel inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 7. 2022, č. j. SZPI/BF176-25/2022, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2024, č. j. 17 A 80/2022-300,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2024, č. j. 17 A 80/2022-300, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda městský soud respektoval závazný právní názor, vyslovený v předchozím zrušovacím rozsudku NSS, a zda dostatečně posoudil otázku, zda jsou obaly typu KeyKeg a PolyKeg spotřebitelskými obaly ve smyslu § 3 odst. 1 písm. y) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství (dále „vinařský zákon“).

I. Vymezení věci

[2] Inspektor Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále „SZPI“) vydal dne 14. 7. 2022 opatření podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, kterým žalobkyni zakázal vyrábět a uvádět na trh výrobek s názvem ALZAIA GLERA 20 LTR slim keg šarže 00264775 v množství 1600 l. Uvedl, že žalobkyně nesplnila u tohoto produktu oznamovací povinnost danou § 14a odst. 1

vinařského zákona. Na základě toho jej nebylo možné uvádět na trh v České republice, což plyne z § 27 odst. 4 písm. a) bodu 6 vinařského zákona.

[3] Žalovaný v záhlaví napadeným rozhodnutím změnil k odvolání žalobkyně výrok napadeného opatření tak, že se jedná pouze o zákaz uvádění výrobku na trh, nikoliv také o zákaz jeho výroby. Ve zbytku však podané odvolání neshledal důvodným. Přisvědčil tedy závěru, že obaly KeyKeg a PolyKeg nenaplnují definici obalu určeného pro spotřebitele podle § 3 odst. 1 písm. y) vinařského zákona. K povaze obalů uvedl, že pro vyčerpání jejich obsahu je nezbytné použít externí výčepní zařízení a zároveň může být obal pomocí externího plnicího zařízení také opětovně naplněn. Výčepní ventil po použití neztrácí své vlastnosti a umožňuje opakované použití bez nutnosti výměny. Na vinařské produkty uložené v obalu KeyKeg a PolyKeg je tedy třeba nahlížet jako na víno nebalené.

[4] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 24. 4. 2023, č. j. 17 A 80/2022-122. Konstatoval, že žalovaný vyložil pojem *obal určený pro spotřebitele* neudržitelně úzce. Nevzal v potaz, že § 3 odst. 1 písm. y) vinařského zákona definuje tento obal alternativně, a to buď jako obal *jednorázový*, nebo obal *bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelný*. Žalovaný se však zabýval pouze druhou z uvedených alternativ. Dále městský soud dodal, že v zájmu principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu je třeba termín *jednorázový obal* vykládat tak, jak to činí § 2 odst. 1 písm. g) a h) zákona č. 477/2001 Sb., o obalech. To žalovaný neučinil. Městský soud se proto dále nezabýval uplatněnými žalobními námitkami a zavázal žalovaného, aby v dalším řízení věc posoudil právě tímto pohledem.

[5] Proti uvedenému rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 24. 8. 2023, č. j. 8 As 111/2023-66, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že městský soud zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, jelikož se nijak nevypořádal s relevantní argumentací žalovaného stran vzájemných vztahů vinařského zákona a zákona o obalech. Dále městskému soudu vytkl, že na věc aplikoval zákon o obalech ve znění, které nebylo účinné v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí. V neposlední řadě nesouhlasil s městským soudem v tom, že žalovaný neposoudil obě alternativy pojmu *obal určený pro spotřebitele*, jelikož pojem *jednorázový obal* nevzbuzuje zásadní výkladové obtíže.

[6] Městský soud proto ve věci rozhodoval znovu a v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobě podruhé vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného. Při posouzení žaloby vyšel z rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2024, čj. 6 As 334/2023-38, vydaného v mezidobí v obdobné věci též žalobkyně. V souladu s ním konstatoval, že pojem *jednorázový obal* nezpůsobuje výkladové potíže. Následně se zabýval alternativní zákonnou definicí spotřebitelského obalu. Dospěl k závěru, že obaly použité žalobkyní naplnují definici *bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelného obalu*. Hodnocení výsledků laboratorních zkoušek i znaleckého posudku předloženého žalobkyní orgánům žalované ukázaly, že konstrukční údaje zřetelně dokumentují sestavení a funkci obalu včetně užití jeho obsahu pro spotřebitele cestou narušení obalu odtržením bezpečnostního prvku (plomby) a nasazením dávkovače pro spotřebitelské užití. Technický popis obalu svědčí o sestavě několika komponentů, které způsobují, že k dávkování obsahu (spotřebě vína) dochází až

pokračování

po odtržení bezpečnostní plomby a nasazení dávkovače, který je možné obstarat samostatně a je určen k vypuštění, nikoliv k napuštění obsahu. Žalovaný pouze stručně uvedl, že plnění obalu je možné pomocí volně dostupného plnicího zařízení a relativně snadné. Neposuzoval tedy prodejní jednotku obalu tak, jak jej konstrukční prvky vytvářejí, ale z hlediska možného zneužití za pomoci plnicího zařízení. Městský soud však uzavřel, že technická proveditelnost opakovaného naplnění z pohledu, jaké způsoby (nelegální) manipulace lze s tímto obalem provést, není rozhodným či úplným kritériem pro posouzení obalu typu KeyKeg a PolyKeg, aniž by byl tento typ obalu posouzen tak, jak je vyroben, zajištěn a určen pro spotřebitele.

[7] S ohledem na to městský soud neshledal důvod pro provedení důkazních návrhů žalobkyně. Neprovedl ani důkaz znaleckým posudkem, který předložil žalovaný. Konstatoval, že jeho závěry nejsou použitelné, jelikož se nově vztahují k jiným funkčním hodnocením prvků uzávěru obalu, než která byla předmětem argumentace do doby vydání napadeného rozhodnutí. Závěrem uvedl, že žalovaná musí v dalším řízení vycházet z toho, že obaly použité žalobkyní naplňují definici právního pojmu spotřebitelského obalu jako „bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelného obalu“.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[8] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní namítal, že se městský soud při vydání napadeného rozsudku neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku, a také že je jeho rozhodnutí v rozporu s rozsudkem č. j. 6 As 334/2023-38. Městský soud se řádně nevěnoval pojmu *obal určený pro spotřebitele* a nepostavil tak najisto, zda obal používaný žalobkyní naplňuje definici jednorázového obalu.

[9] Dále namítl, že jím předložený znalecký posudek představoval důležitý důkaz, bez jehož provedení nemohl městský soud zjistit objektivní vlastnosti obalu a uzávěru důležité pro naplnění či nenaplnění definic uvedených ve vinařském zákoně. Nezohlednil důkaz prokazující faktickou možnost manipulace s obalem, ani neprovedl žádné vlastní zkoumání. Namísto toho zaujal formalistický výklad. Tím však nebylo možné dospět k relevantnímu závěru, zda daný obal naplňuje zákonné definice, tedy zamezení faktické záměny obsahu v obalech s vinařskými produkty typu KeyKeg.

[10] Městský soud kladl důraz na dodržení požadavku na objem obalu do 20 litrů. Podle stěžovatele je však velikost obalu pouze jedním z definičních znaků pojmu *obal určený pro spotřebitele*. Pokud by zákonodárce zamýšlel přisoudit kritériu velikosti obalu zásadní význam, tato definice by ve svém zbytku ztrácela význam. Je tedy zapotřebí zabývat se zejména pojmy *jednorázový* nebo *bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelný obal*, což soud sice provedl, avšak pouze formalistickým způsobem.

[11] Dále městský soud podle stěžovatele dostatečně neřeší problematiku jednorázovosti obalu. V podstatě setrval na svém přístupu, který zastával již ve zrušeném rozsudku, tedy že určující pro naplnění znaků *jednorázového/bez výměny jednorázového obalu znovu nenaplnitelného* obalu je to, jak je obal určen jeho výrobcem. Hodnotil pouze možnosti použití obalu podle pokynů výrobce, a ne podle jeho objektivních vlastností, kterých se

dovolával i NSS v rozsudku č. j. 6 As 334/2023-38. Právě to je rozhodné pro naplnění účelu vinařského zákona, kterým je snaha o maximální možnou záruku originalnosti obsahu obalu. Ze stěžovatelem předloženého znaleckého posudku jasně vyplývá, že obal lze znovu naplnit. Městský soud tedy neučinil jednoznačný závěr o tom, zda daný obal naplňuje definici jednorázového obalu a tím, že tuto otázku nezodpověděl, nerespektoval závazný právní názor NSS vyslovený ve zrušujícím rozsudku.

[12] Stěžovatel dále městskému soudu vytkl, že zcela formalisticky přistoupil i k posouzení vlastního uzávěru a krytky obalu. Ze znaleckého posudku, který předložil, vyplývá, že autenticita obsahu obalu KeyKeg může být zpochybněna. Funkci jednorázového uzávěru u tohoto obalu neplní ani narážecí ventil, který po otevření neztrácí svoji funkčnost a lze ho použít opakovaně, ani plastová krytka, kterou lze z obalu sejmut a znovu nasadit, aniž by došlo k jejímu poškození. Manipulace s ní není na obalu nijak zjevná. Ani jeden z těchto prvků tedy nezaručuje autenticitu obsahu. Jednoznačným závěrem znaleckého posudku tak je, že obal typu KeyKeg není bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelný.

[13] Stěžovatel přisvědčil závěru městského soudu, že závěry znaleckého posudku se vztahují k jiným funkčním hodnocením prvků uzávěru, než která hodnotil do doby vydání napadeného rozhodnutí. Poukázal však na to, že znalecký posudek se zaměřil na hodnocení těch aspektů obalu a uzávěru, jejichž důležitost vyplynula z rozsudku NSS č. j. 6 As 334/2023-38. Bez těchto odpovědí není možné dostát závaznému názoru NSS, aby byla povaha obalu a uzávěru postavena na jisto. Městský soud uvedl, že stěžovatel musí v dalším řízení vycházet z toho, že obaly použité žalobkyní naplňují definici spotřebitelského obalu jako *bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelného*. S tím však stěžovatel nesouhlasí, jelikož podle něj nelze k tomuto závěru dospět pouze výkladem právních pojmů. Nadto jsou závěry městského soudu nesrozumitelné, jelikož městský soud uvedl, že definice spotřebitelského obalu již samy o sobě naplňují smysl zákona a jsou zárukou nezaměnitelnosti a opětovné nenaplnitelnosti obalů. Definice však vyžaduje aplikaci na posuzovaný skutkový stav a nemůže být sama o sobě zárukou poctivého způsobu použití obalu, jehož objektivní vlastnosti opakované použití umožňují. Soud opakovaně konstatoval, že tyto aspekty nelze prokazovat „neběžnou manipulací“ s obalem, aniž by vysvětlil, proč k takovému závěru dospěl.

[14] Dále městský soud v napadeném rozsudku akcentuje to, jak obal, jeho uzávěrku a krytku vnímá spotřebitel. KeyKegy jsou však obaly, u kterých je potřeba použít speciální výčepní zařízení, kterým spotřebitel běžně nedisponuje. Proto spotřebitelé tento typ obalu běžně nepoužívají.

[15] Nad rámec předmětu kasační stížnosti stěžovatel doplnil, že důležitým aspektem pro další průběh celé kauzy žalobkyně je rozhodnutí, zda je možné z obalu KeyKeg prodávat rozlévané nebo čepované víno.

[16] **Žalobkyně** podala ke kasační stížnosti velmi obsáhlé vyjádření, které soud shrnuje následovně. Uvedla, že byť městský soud její žalobě v plném rozsahu vyhověl, nesouhlasí s jeho odůvodněním. Městský soud pouze převzal nesprávné právní závěry rozsudku č. j. 6 As 334/2023-38, vzešlého z jiného řízení, čímž naprosto rezignoval na svou povinnost

pokračování

nezávislého skutkového a právního posouzení věci a vypořádání jednotlivých žalobních námitek. Nadto převzal závěry NSS z jiného řízení, místo toho, aby se řídil závazným prvním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku. Nijak nezohlednil jí předkládané důkazní návrhy, včetně znaleckých posudků, ani příslušné technické předpisy a unijní právní úpravu, aniž by tento postup nějak odůvodnil. Zároveň se žalobkyně vymezila i proti závěrům zrušujícího rozsudku NSS.

[17] Dále žalobkyně odkázala na judikaturu k zákonu o obalech, která má na tuto věc jednoznačně dopadat, a na princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, v souladu se kterým je třeba definici jednorázového obalu vykládat v různých právních předpisech zásadně stejně. Podle rozsudku NSS ze dne 15. 6. 2023, č. j. 3 As 406/2020-59, se obal, který není opakovaně použitelný, stává po vynětí výrobku odpadem, u kterého musí být zajištěna ekologická likvidace. Popření jednorázových obalů podle evropských předpisů a podle zákona o obalech jako jednorázových i podle vinařského zákona povede k rozpadu celého distribučního řetězce prodeje vín.

[18] Žalobkyně konstatovala, že projednávaná problematika výrazně přesahuje její vlastní zájmy a zasahuje do práva na podnikání tisíců podnikatelů. Dále poukázala na rozpor mezi „objektivně faktickým“ a „legálním“ přístupem k výkladu práva. NSS v rozsudku č. j. 6 As 334/2023-38, tím, že zvolil objektivní hledisko, v podstatě umožnil plnění vína do odpadů, které vznikly vyčerpáním obsahu z jednorázových obalů. Pokud by byl výklad pojmu jednorázový obal založen výhradně na faktické znovunenaplnitelnosti obalu, pak se legální definice podle § 3 odst. 1 písm. y) vinařského zákona stává nefunkční, protože znovu nenaplnitelné jsou pouze obaly bez uzávěru, jako sáčky a plechovky, které se však ve vinařství nepoužívají. Zároveň by se legální definice čepovaného vína stala nadbytečnou, protože k čerpání se výlučně používají obaly s ventilem, které však musí být jednorázové.

[19] Žalobkyně dále poukázala na průtahy v řízení ze strany SZPI a délku trvajícího řízení, dokládající naléhavost zásahu Nejvyššího správního soudu, neboť se jedná o jednoduchou právní otázku a každé další prodloužení s jejím rozhodnutím jí způsobuje neodvratitelné škody. Dne 29. 4. 2021 se setkala s žalovaným, který jí nabídl „odstranění“ opatření zakazující uvádění vína na trh výměnou za souhlas s jeho výkladem vinařského zákona. To svědčí o systémovém selhání výkonu dozorové pravomoci SZPI.

[20] Dále žalobkyně uvádí výčet ustanovení vinařského zákona a obsáhle rozebírá, proč je považuje za diskriminační a protiústavní. SZPI systém nerovného zacházení dále prohloubila prostřednictvím dodatečných pravidel a odlišných mechanismů metodického řízení vůči výrobcům na území ČR a příjemcům vín ze zahraničí, a to prostřednictvím interních pokynů. Dále polemizovala nad tím, co je skutečným účelem úpravy vinařského zákona, a navrhla NSS, aby vydal usnesení, kterým žalovanému uloží předložení dotčených metodických pokynů a vyslechne osoby odpovědné za jejich tvorbu. Dále navrhla výslech osob zodpovědných za vznik těchto metodických pokynů.

[21] V další části vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí je v přímém rozporu s články 34 a 35 Smlouvy o fungování Evropské unie, které zakazují opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení dovozu mezi členskými státy.

[22] V neposlední řadě žalobkyně žádá, aby NSS přistoupil k věcnému a systematickému přezkumu regulace distribuční soustavy uvedené ve vinařském zákoně. V rámci tohoto postupu je podle ní potřeba sjednotit judikaturu, která se doposud významně rozchází, a v případě přetrvávajících pochybností položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností podané kasační stížnosti, jelikož se jedná v pořadí již o druhou kasační stížnost. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná *proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[24] Smyslem citovaného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a krajský soud se jím řídil (nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Opakovaná kasační stížnost je však přípustná, pokud NSS ve zrušujícím rozsudku krajskému soudu vytkl procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav či nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*.)

[25] První rozsudek městského soudu zrušil NSS mimo jiné právě pro nepřezkoumatelnost. Kasační stížnost je proto přípustná, neboť by jinak nebyl zajištěn věcný přezkum závěrů městského soudu (rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 288/2019-103, bod 17). Jeden z uplatněných kasačních důvodů je pak navíc ten, že se městský soud neřídil závazným právním názorem NSS, jak předvídá citované ustanovení.

[26] Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[27] Podle § 3 odst. 1 písm. y) vinařského zákona je obalem určeným pro spotřebitele *jednorázový nebo bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelný obal o maximálním objemu 20 litrů, který v místě prodeje tvoří spolu s jeho obsahem prodejní jednotku pro spotřebitele, a jsou na něm nebo na etiketě k němu připojené uvedeny údaje podle předpisů Evropské unie, tohoto zákona a prováděcích právních předpisů.* (zvýraznění doplnil NSS)

[28] Podle § 3 odst. 1 písm. z) vinařského zákona se pro účely tohoto zákona rozumí *jednorázovým uzávěrem uzávěr včetně souvisejících bezpečnostních prvků, který při otevření ztratí svoji funkčnost a nelze ho opakovaně použít.*

[29] Podle § 14a odst. 1 vinařského zákona *příjemce nebaleného vína, vinných broznů čerstvých, jiných než stolní hrozny, moštu, rektifikovaného moštového koncentrátu nebo rmutu přepraveného z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země, oznámí bezprostředně po jejich příchodu do prvního místa dodání na území České republiky, nejpozději však do 12 hodin po tomto příchodu, jejich množství a údaje podle odstavce 2 Ústavu prostřednictvím Registru.*

pokračování

[30] Podle § 27 odst. 4 písm. a) bod 6 vinařského zákona *je zakázáno uvádět do oběhu produkt, u něhož nebyla splněna oznamovací povinnost podle § 14a.*

[31] Podle § 27 odst. 10 téhož zákona lze víno *spotřebiteli prodávat pouze v obalu určeném pro spotřebitele nebo jako sudové, čepované nebo rozlévané víno.*

[32] Stěžovatel městskému soudu v první řadě vytýká, že se při vydání napadeného rozsudku neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS a místo toho přebíral závěry rozsudku NSS z jiného řízení.

[33] V bodu 36 zrušujícího rozsudku NSS městský soud zavázal, aby se v dalším řízení: 1) podrobně věnoval výkladu pojmu spotřebitelský obal podle § 3 odst. 1 písm. y) vinařského zákona, včetně vztahu tohoto pojmu k zákonu o obalech, a 2) v návaznosti na to se pak věnoval dalším žalobním námitkám, jejichž vypořádání doposud považoval za předčasné.

[34] Ad 2) je zřejmé, že městský soud nekoncepoval odůvodnění napadeného rozsudku jako odpovědi na jednotlivé žalobní námitky, ale spíše představil svůj názor na projednávanou věc. Nadto se vůbec nezabýval těmi žalobními námitkami, jejichž zodpovězení v předchozím kole soudního řízení považoval za předčasné. Na rozdíl od svého předchozího rozsudku nyní ani neodůvodnil, proč se částí žalobních námitek vůbec nezabýval.

[35] Nejvyšší správní soud proto musel posoudit, zda byl takový postup v souladu se závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku, a zda v důsledku toho napadený rozsudek netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[36] Judikatura NSS i Ústavního soudu dlouhodobě připouští způsob soudního rozhodnutí spočívající ve vypořádání základních námitek, přičemž za přiměřených podmínek lze akceptovat též odpovědi implicitní (rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2015, č. j. 2 Afs 143/2015-71, nálezný Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). To vše za předpokladu, že předestřený právní názor soudu obstojí proti argumentům stěžovatele (rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2024, č. j. 8 As 275/2023-86).

[37] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí totiž představuje objektivní překážku, která správnímu soudu znemožňuje jeho přezkum (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Soud přistoupí ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pouze při nejzávažnějších vadách rozhodnutí, kdy pro chybějící důvody či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat. K aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je nutné přistupovat krajně zdrženlivě, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS).

[38] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na konkrétní okolnosti nyní projednávané věci musel uvážit, zda způsob, kterým městský soud uchopil odůvodnění napadeného rozsudku, ještě obstojí. Dospěl k závěru, že nikoliv.

[39] Městský soud napadený rozsudek koncipoval tak, že místo výslovných odpovědí na žalobní námitky převzal jím vybrané pasáže z odůvodnění rozsudku č. j. 6 As 334/2023-38. V jeho rozsudku však zcela chybí vypořádání dalších žalobních námitek, či případně odůvodnění toho, proč jejich vypořádání nebylo v příslušné fázi řízení namístě. Nejvyšší správní soud se proto nyní může pouze domnívat, zda se ze strany městského soudu jednalo o opomenutí, či měl za to, že důvody pro nevypořádání zbývajících žalobních námitek bude možné implicitně dovodit z celkového kontextu napadeného rozsudku. Takový způsob by byl přípustný v případě, že by městský soud skutečně vystavěl argumentačně kvalitní odůvodnění napadeného rozsudku, pro které by bylo zřejmé, proč nemohly mít zbývající žalobní námitky jakýkoliv vliv na výrok jeho rozsudku (srov. například bod 24 nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08, a rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2024, č. j. 5 As 6/2023-43). Tomu tak však v případě napadeného rozsudku není, jak bude rozvedeno dále.

[40] Městský soud proto tím, že nezdůvodnil, proč se částí žalobních námitek nezabýval, postupoval v rozporu se závazným právním názorem NSS a v důsledku toho zároveň zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[41] Ad 1) lze uvést, že městský soud se výkladu pojmu jednorázový obal podle vinařského zákona do jisté míry věnoval. V rozporu se závazným právním názorem vysloveným zrušujícím rozsudkem však již nezohlednil, jaký je vztah definice vinařského zákona k definici obsažené v zákonu o obalech, byť kvůli nezodpovězení téže otázky NSS zrušil předchozí rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost. Městský soud však ani ve druhém, nyní napadeném rozsudku, toto pochybení nenapravit a opět se argumentací vznesenou žalovaným nezabýval.

[42] Jak již bylo uvedeno, městský soud pro své odůvodnění fakticky převzal část závěrů vyslovených NSS v rozsudku č. j. 6 As 334/2023-38. Nyní rozhodující senát si je vědom, že šestý senát v bodě 19 citovaného rozsudku dospěl k závěru, že zákon o obalech a vinařský zákon sledují odlišný účel, a proto je jimi používané pojmy nutno vykládat v kontextu jednotlivých předpisů a respektovat jejich autonomní povahu. Proto šestý senát shledal, že městský soud v tam řešené věci pochybil, pokud při definici jednorázového obalu v rámci definice obalu určeného pro spotřebitele aplikoval pojem jednorázový obal odvozený od pojmu opakovaně použitelného obalu, jak jej definuje zákon o obalech.

[43] Odůvodnění, proč se městský soud vztahem pojmů podle vinařského zákona a zákona o obalech v rozporu se závazným právním názorem NSS nezabýval, v napadeném rozsudku chybí. Nejvyšší správní soud proto ve snaze ctít zásadu zdrženlivosti ve vztahu k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zkoumal, zda nelze odůvodnění napadeného rozsudku chápat tak, že z rozsahu, v jakém městský soud pro odůvodnění napadeného rozsudku fakticky převzal část závěrů vyslovených NSS v rozsudku č. j. 6 As 334/2023-38, je patrné, že se bez dalšího ztotožnil se všemi jeho závěry. Pokud by tomu tak bylo, bylo by možné z napadeného rozsudku implicitně dovodit odpověď městského soudu na otázku vztahu pojmu jednorázový obal podle vinařského zákona oproti témuž pojmu v zákoně

pokračování

o obalech, což by ve smyslu judikatury citované v bodě [36] výše mohlo dostat požadavkům na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí. Tím by bylo možné dostat i závaznému právnímu názoru vyslovenému zrušujícím rozsudkem. Šestý senát totiž v citovaném rozsudku v podstatě zodpověděl otázku, k jejímuž posouzení zavázal NSS městský soud ve zrušujícím rozsudku.

[44] Po zohlednění zbývajících částí napadeného rozsudku však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedený postup nelze na projednávanou věc aplikovat. Stěžejní argumentace městského soudu, pro kterou zrušil napadené rozhodnutí, je totiž se závěry rozsudku č. j. 6 As 334/2023-38 naopak v rozporu. Městský soud v napadeném rozsudku zdůraznil formální stránku věci, tedy to, jak jsou obaly určeny a označeny výrobcem. Pro tyto své závěry však nepředestřel důkazy podloženou argumentací. Pouze bez dalšího dospěl k blíže neodůvodněnému závěru, že „*technický popis obalu svědčí o sestavě několika komponentů, které způsobují, že k dávkování obsahu (spotřebě vína) dochází až po odtržení bezpečnostní plomby a nasazení dávkovače, když ten je externě obstaratelný, přičemž je určen k vypuštění, nikoliv k napuštění obsahu.*“

[45] Oproti tomu šestý senát konstatoval, že pro výklad pojmu jednorázový obal je zásadní jeho objektivní faktická opětovná nenaplnitelnost, zaručující originalitu jeho obsahu, nikoliv jeho určení při navržení, výrobě a uvedení na trh. Nelze proto dospět k závěru, že městský soud v napadeném rozsudku implicitně převzal veškeré závěry obsažené v citovaném rozsudku šestého senátu, a ani není jasné, v jakém rozsahu jeho závěry mínil převzít. Nijak totiž neodůvodnil, proč nezohlednil i zde citovaný závěr zdůrazňující materiální (objektivní) stránku věci.

[46] Napadený rozsudek tedy neobsahuje přezkoumatelný závěr o tom, jaké funkční či bezpečnostní prvky obalu jsou podle městského soudu relevantní pro posouzení jeho povahy coby *bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelného obalu*. Nedostal proto závaznému právnímu názoru NSS ani v té části, ve které jej soud zavázal k tomu, aby se podrobně věnoval pojmu spotřebitelský obal podle vinařského zákona.

[47] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než napadený rozsudek zrušit, neboť městský soud v důsledku výše popsaného zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Tu v první řadě způsobilo nejasné převzetí závěrů rozsudku č. j. 6 As 334/2023-38. Zde se materiálně jedná o stejný důvod nepřezkoumatelnosti jako v případě předchozího rozsudku, jelikož jeho podstatou je stále nevypořádání argumentace ohledně vztahu pojmů jednorázový obal podle zákona o obalech a vinařského zákona, v této fázi řízení navíc již v rozporu se závazným právním názorem vysloveným NSS. Zároveň platí, že odpověď na tuto otázku nelze z napadeného rozsudku dovodit ani implicitně. V řadě druhé proto, že městský soud dostatečně neodůvodnil svůj závěr o tom, že žalobkyní používané obaly naplňují definici *bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelného obalu*. V poslední řadě z napadeného rozsudku nelze seznat, proč se nezabýval částí žalobních námitek.

[48] Na městském soudu v dalším řízení nejprve bude, aby dostal závaznému právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku zodpovězením otázek uvedených v předchozím bodu. V návaznosti na to přezkoumatelně posoudí, jaké funkční či

bezpečnostní prvky obalu jsou relevantní pro posouzení jeho povahy. Pokud by dospěl k závěru, že se žalovaný relevantními okolnostmi nezabýval, následně zhodnotí, zda lze posouzení všech rozhodných funkčních prvků obalu provést v rámci dokazování v soudním řízení, nebo zda bude namíste vrácení věci žalovanému k doplnění dokazování ve správním řízení. Nejvyšší správní soud tak v tuto chvíli učinit nemůže, neboť hodnocení dostatečnosti podkladů pro vydání rozhodnutí a rozsahu dokazování náleží primárně městskému soudu. S ohledem na uvedené by proto nyní bylo předčasné zabývat se kasační námitkou, že městský soud pochybil, pokud neprovedl k důkazu stěžovatelem předložený znalecký posudek. V důsledku konstatované nepřezkoumatelnosti se NSS nemůže zabývat ani námitkami vymezujícími se proti závěru městského soudu o tom, že žalobkyní používané obaly jsou *bez výměny jednorázového uzávěru znovu nenaplnitelné*.

[49] Nejvyšší správní soud si je vědom, že nyní v pořadí již druhé zrušení rozsudku městského soudu pro nepřezkoumatelnost opět oddálí věcné vyřešení projednávané věci. Proto i nad rámec nutného v tomto rozsudku detailněji rozebral svůj postup a úvahy, které jej k takovému rozhodnutí vedly. Jedná se však o zásadní pochybení městského soudu, která převážila i nad zásadou efektivity a hospodárnosti řízení a zájmem účastníků na co nejrychlejším meritorním rozhodnutím ve věci samé.

[50] Nad rámec uvedeného odůvodnění soud považuje za vhodné vyjádřit se i k argumentaci, kterou v řízení o kasační stížnosti vznesla žalobkyně. K jejím námitkám uvedeným ve vyjádření ke kasační stížnosti je třeba konstatovat, že rozsah přezkumu určuje stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vyjádření ostatních účastníků či osob zúčastněných na řízení neslouží k uplatnění vlastních námitek, invektiv vůči soudům a dalších obecných polemik, ale k vyjádření stanoviska k námitkám vzneseným stěžovatelem, případně stanoviska k otázkám posuzovaným z úřední povinnosti (rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2019, č. j. 9 Afs 364/2018-76, či ze dne 13. 6. 2019, č. j. 7 Afs 367/2018-45).

[51] Uvedené je namíste poznamenat zejména s ohledem na charakter vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti. Ta se ve výrazné většině vymezuje vůči závěrům napadeného rozsudku ve snaze uplatnit tak vlastní námitky, případně vznáší obecné polemiky, které nemají základ v předmětu řízení nyní souzené věci. Na celkem 45 stranách vyjádření ke kasační stížnosti se tak v naprosté většině objevuje argumentace, která není reakcí na podanou kasační stížnost, ale vlastními úvahami žalobkyně stran celé úpravy obsažené ve vinařském zákoně či obecnými výhradami k postupu SZPI v řízeních, která se žalobkyní vede, aniž by uvedená ustanovení či postup SZPI byl v nyní projednávané věci předmětem sporu. Minimálně žalobkyně nevysvětluje, jak konkrétně její úvahy s předmětem sporu souvisí.

[52] Předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum zákonnosti napadeného rozsudku (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 2. 2024, č. j. 8 Azs 172/2020-66, č. 4592/2020 Sb. NSS). Soud tedy není oprávněn provádět abstraktní přezkum veškeré více či méně související právní úpravy, která je relevantní pro oblast podnikání žalobkyně, pokud nebyla aplikována v řízení před krajským (zde městským) soudem. Nemůže tedy přistoupit k „*k věcnému a systematickému přezkumu regulace distribuční soustavy uvedené ve vinařském zákoně*“. Obdobně není v nynějším řízení namíste ani posouzení „*živelného a nekontrolovaného metodického řízení SZPI*“. Soud proto nemá ani zákonnou pravomoc

pokračování

vyhovět návrhu žalobkyně, aby stěžovateli uložil povinnost předložit metodické pokyny specifikované na straně 39 vyjádření ke kasační stížnosti. V souvislosti s tím soud neprovedl ani výslech osob odpovědných za vydání těchto metodických pokynů, neboť vnitřní procesy SZPI nesouvisí s předmětem nyní probíhajícího řízení, kterým je pouze povaha žalobkynin používaných obalů.

[53] S ohledem na zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost se soud nemohl zabývat polemikou žalobkyně s jeho závěry ani v rovině, ve které se jednalo o reakci na uplatněné kasační námitky, když ani tyto samotné námitky nemohl vypořádat (viz bod [48] výše).

[54] Žalobkyně dále navrhla předložení věci rozšířenému senátu NSS, neboť má za to, že aktuální judikatura k obalům podle vinařského zákona je v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 15. 6. 2023, č. j. 3 As 406/2020-59, který se zabývá jednorázovými obaly podle zákona o obalech, a s další judikaturou odkazující na princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Takový postup však není v nynější fázi řízení možný, jelikož v projednávané věci dosud není postavena najisto skutečná povaha obalů typů KeyKeg a PolyKeg. Z obdobného důvodu NSS neshledal ani důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti relevantní úpravy vinařského zákona.

[55] Soud neshledal ani důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. V nyní projednávané věci totiž není předmětem sporu podstata samotné informační povinnosti, ale jen to, zda žalobkyně pod rozsah této povinnosti spadá.

[56] Závěrem k žádostem o přednostní projednání věci soud uvádí následující. U řízení, která mají být zakončena meritorním rozhodnutím a která nespádají pod přednostní věci vymezené v § 56 odst. 3 s. ř. s., je prvořadě hledisko pořadí, v jakém věci k soudu došly, které odráží ústavní zásadu rovnosti. Nyní projednávaná věc do zákonem vymezené přednostní agendy nespadá. Soud je tedy zásadně povinen vyřizovat věci podle pořadí, ve kterém mu došly. Pouze za předpokladu, že jsou v konkrétní věci naplněny závažné důvody pro projednání věci mimo pořadí, může se soud od uvedeného pravidla odchýlit. Vyhovění každému návrhu na přednostní projednání věci by ve svém důsledku znevýhodňovalo ty účastníky, jejichž kasační stížnosti napadly dříve než kasační stížnost stěžovatele (rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 Afs 89/2013-56). Takovým vážným důvodem však nemůže být to, že stěžovatel s vydáním nového rozhodnutí vyčkává až do rozhodnutí NSS o kasační stížnosti (které nebyl přiznán odkladný účinek), jelikož v této situaci nabízí právní řád jiné prostředky nápravy. Takový postup je totiž v rozporu se závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, ze kterého vyplývá povinnost správního orgánu pokračovat v řízení po zrušení jeho rozhodnutí krajským (zde městským) soudem bez ohledu na to, zda byla podána kasační stížnost. Pokud správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí nerespektuje a nepokračuje v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s. Soud zde proto apeluje na žalovaného, aby v případě opětovného zrušujícího rozsudku městského soudu vydal v souladu se svými povinnostmi ve věci nové rozhodnutí, proti kterému případně může žalobkyně brojit novou žalobou.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti důvodnou. Napadený rozsudek proto zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm bude městský soud postupovat podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 6. listopadu 2025

Petr Mikeš
předseda senátu