



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **FORTIS-DB, spol. s r.o.**, se sídlem Toužimská 1705/25, Plzeň, zastoupený JUDr. Pavlem Roubalem, advokátem se sídlem Mikulášská 9, Plzeň, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce, Inspektorát Plzeňský a Karlovarský**, se sídlem Houškova 33, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2009, č. j. 30 Ca 62/2008 - 42,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2880 Kč, a to do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Pavla Roubala, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 7. 4. 2008, č. j. 1008/2008/2200/TK, zamítl ředitel Inspektorátu Plzeňského a Karlovarského České obchodní inspekce námitky žalobce proti opatření inspektorů České obchodní inspekce, Inspektorátu Plzeňského a Karlovarského ze dne 17. 3. 2008 vydanému na základě § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů. Opatření spočívá v zákazu prodeje 1400 ks zapalovačů označených v kontrolním protokolu ze dne 17. 3. 2008, jehož je opatření součástí, jako „jednorázový zapalovač PROF XHD8303“ v celkové hodnotě 16 800 Kč, dále 1300 ks zapalovačů označených jako „jednorázový zapalovač Love you prince NO. 36.022 37“ v celkové hodnotě 15 600 Kč a konečně 2300 ks zapalovačů označených jako „jednorázový zapalovač Spiders NO. 36.022 47“ v celkové hodnotě 27 600 Kč. Dále jsou v kontrolním protokolu označeni dovozci těchto zapalovačů do Evropské unie.

Žalovaný dospěl k závěru, že se jedná o tzv. „novelty zapalovače“, tj. zapalovače neobvyklého typu ve smyslu čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, neboť jsou vybaveny světlem, jež zobrazuje obrázek zábavného charakteru a jehož funkce není závislá na zapálení. Zapalovače neobvyklého typu se podle § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb., o bezpečnosti zapalovačů uváděných na trh (dále jen „nařízení vlády č. 198/2007 Sb.“) považují za nebezpečné a nesmějí být uváděny na trh. Prodejem těchto zapalovačů žalobce podle žalovaného porušil rovněž § 5 odst. 4 zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecné bezpečnosti výrobků“).

Proti uvedenému rozhodnutí ředitele žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Plzni žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle žalobce je závěr žalovaného o tom, že se jedná o „novelty zapalovače“ svévolný a neodborný, neboť dodavatel žalobce získal na tyto výrobky prohlášení o shodě s technickou normou EN 13869:2002 a splnění požadavků příslušných norem je deklarováno i vyznačením na obalech a doprovodných materiálech k těmto výrobkům. Na tyto skutečnosti také žalobce v námitkách proti opatření inspektorů žalovaného upozorňoval, ředitel žalovaného však tyto námitky zamítl, přičemž bez dalšího převzal závěry inspektorů žalovaného. Žalobce upozornil na to, že zapalovače označené v kontrolním protokolu jako „Love you prince“ a „Spiders“, které byly shledány vedle zmiňovaných zapalovačů zn. PROF jako nevyhovující, nesou značku ATOMIC, byť tak není v kontrolním protokolu uvedeno. Přesto ředitel žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí konstatuje, že zapalovače zn. ATOMIC nebyly předmětem zákazu prodeje a že naopak splňují požadavky nařízení vlády č. 198/2007 Sb. Pokud skutečně splňují podmínky tohoto nařízení, neměly být podle žalobce námitky proti zakazu prodeje těchto zapalovačů zamítnuty. Podle žalobce v každém případě všechny zapalovače zn. PROF a ATOMIC s modelovým označením XHD 8303, které byly předmětem zákazu, splňují požadavky technické normy EN 13869:2002 a jsou uváděny a distribuovány na trh ve většině zemí Evropské unie. Tyto zapalovače vyhovují rovněž americké technické normě, která byla podkladem pro normu evropskou a je dokonce přísnější.

Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2009, č. j. 30 Ca 62/2008 - 42, žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud především konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Mezi účastníky řízení je sporné, zda předmětné zapalovače odpovídají požadavkům nařízení vlády č. 198/2007 Sb., zda jsou tedy výrobkem bezpečným nebo nebezpečným ve smyslu zákona o obecné bezpečnosti výrobků, k jehož provedení bylo nařízení č. 198/2007 Sb. vydáno. Odůvodnění napadeného rozhodnutí neobsahuje podle krajského soudu dostatečná skutková zjištění ani dostatečné právní hodnocení pro závěr, že se jedná o nebezpečné výrobky. Žalovaný tak nedostal svým povinností uvedeným v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, stejně jako kontrolní protokol ze dne 17.3. 2008 obsahují totiž pouze jakýsi obecný skutkový závěr o tom, že se jedná o zapalovače neobvyklého typu, tedy tzv. „novelty – žertovné zapalovače“ ve smyslu čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002 vybavené světlem, které zobrazuje obrázek zábavného charakteru, a jehož funkce není závislá na zapálení. Předmětné zapalovače nejsou nijak konkrétně popsány, není tudíž možné ověřit správnost těchto skutkových závěrů žalovaného.

Nedostatečné právní hodnocení spatřuje krajský soud v tom, že žalovaný dospěl na základě uvedených skutkových zjištění bez dalšího odůvodnění k závěru, že se jedná o zapalovače neobvyklého typu a tedy zapalovače nebezpečné ve smyslu § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb. Krajský soud připomněl, že podle § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb.

se pro účely tohoto nařízení zapalovačem neobvyklého typu rozumí zapalovač definovaný ve specifikaci 3.2 evropské normy. Legislativní zkratkou „evropská norma“ je v § 2 písm. c) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. označena národní technická norma zavádějící evropskou normu EN 13869:2002. Podle čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002 je zapalovačem neobvyklého typu (novelty lighter) *„výrobek vytvářející plamen, běžně používaný spotřebiteli pro zapalování cigaret, doutníků a dýmek, včetně jakéhokoli držáku, který může být zabudován později, nebo včetně jakéhokoli doplňku, který může být připevněn později a který jakýmkoli způsobem připomíná jiný předmět určený k získání pozornosti dětí mladších než 51 měsíců nebo předmět jimi přímo používaný, nebo vydávající zábavné zvukové efekty či konstruovaný s pohyblivými efekty, zapalovač neobvyklého typu může používat jakékoli palivo, včetně butanu nebo kapalného paliva, zahrnuje, není však omezen na, zapalovače, nebo držáky nepochybně určené pro uchycení zapalovačů, jejichž tvar zřetelně připomíná karikatury postav, hračky, zbraně, hodinky, telefony, hudební nástroje, dopravní prostředky, lidské tělo nebo jeho části, zvířata potraviny nebo nápoje; patří sem zapalovače hrající melodii, blikající nebo obsahující pohyblivé předměty či jiné zábavné prvky; nejsou sem zahrnuty zapalovače, na kterých je natištěno nebo nakresleno logo, zapalovače s nálepkou, obtiskem, uměleckou kresbou nebo s teplem smrtelným náplekem“.*

Krajský soud měl za to, že pokud žalovaný použil citované ustanovení technické normy ve spojení s nařízením vlády č. 198/2007 Sb., bylo jeho povinností přesně podřadit zjištěný skutkový stav pod konkrétní typ zapalovače považovaný technickou normou za zapalovač neobvyklého typu. Vzhledem k tomu, že citované ustanovení technické normy nezná pojem *„žertovný zapalovač vybavený světlem, které zobrazuje obrázek zábavného charakteru, a jehož funkce není závislá na zapálení“*, nebylo možné právní hodnocení omezit na holé tvrzení, že takovýto zapalovač je bez dalšího zapalovačem neobvyklého typu. Žalovaný byl tedy povinen upřesnit, zda se dle jeho názoru jedná o zapalovač tvarem připomínající karikatury postav či hraček, zbraní atd. či o zapalovač hrající melodii, zapalovač blikající, zapalovač obsahující pohyblivé předměty či zapalovač obsahující jiné zábavné prvky a zároveň náležitě odůvodnit, na základě jakých skutečností k takovému závěru dospěl.

Nad rámec těchto závěrů ovšem krajský soud dále shledal, že žalovaný nebyl oprávněn ustanovení § 3 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. vůbec použít, neboť jsou podle názoru krajského soudu v rozporu se zákonem.

Krajský soud shledal především rozpor s § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků, který stanoví: *„Jestliže výrobek představuje vážné riziko pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů, vláda v souladu s předpisem Evropských společenství a na základě rozhodnutí Komise může nařízením stanovit podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících; z hlediska bezpečnosti mohou být konkrétněji stanovena následující kritéria: a) požadavek na provádění určitého druhu, rozsahu či metody zkoušek, a to v závislosti na druhu výrobku, b) prověřování vlastností výrobku, které výrobek vykazuje, c) omezení nabídky výrobku, zejména omezení nabídky pro určitou skupinu obyvatel, d) podmínky pro prodej, včetně délky prodeje, e) vybavení výrobku výstražnými označeními, včetně formy jejich provedení, f) vybavení výrobku průvodní dokumentací, zejména vymezení jejího druhu nebo obsahu, g) uchování dokumentace, zejména její specifikace, určení osoby, která je povinna ji uchovávat, popřípadě lhůty pro její uchování.“* Jak podle krajského soudu vyplývá z § 3 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb., vláda v nařízení žádné podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících ani z hlediska bezpečnosti specifikovaná kritéria konkrétněji nestanovila. Vláda pouze stroze odkázala na čl. 3.2 národní technické normy zavádějící evropskou normu EN 13869:2002.

Zmiňovaná ustanovení nařízení vlády č. 198/2007 Sb. jsou podle krajského soudu dále v rozporu s § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o technických

požadavcích na výrobky“). Podle tohoto ustanovení česká technická norma není obecně závazná. Krajský soud připomněl, že podle čl. 78 Ústavy ČR je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stanoví-li zákon, že česká technická norma není obecně závazná, nemůže vláda svým nařízením stanovit, že konkrétní ustanovení české technické normy závazným je. Článek 3.2 technické normy ČSN EN 138969:2002 proto není závazný a zmíněná ustanovení nařízení vlády jsou s ohledem na jejich bezobsažnost neaplikovatelná. Vzhledem k tomu, že zvláštní zákon v daném případě vládě neumožnil odkázat na ustanovení technické normy, je souzená věc odlišná od věci posuzované Ústavním soudem v nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08.

Ustanovení § 3 odst. 2 a § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. jsou podle krajského soudu konečně v rozporu také se systematickou § 3 zákona o obecné bezpečnosti výrobků a čl. 3 ve spojení s čl. 2 písm. b) a c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků (dále jen „směrnice o obecné bezpečnosti výrobků“). Těmito právními předpisy je definován pojem bezpečného výrobku, přičemž je stanoveno, že výrobek, který nesplňuje kritéria bezpečného výrobku, je výrobkem nebezpečným. Odpovídá-li výrobek technické normě, považuje se za bezpečný. V žádném případě však neplatí, že pokud výrobek neodpovídá technické normě, je nebezpečný. Dokonce i v případě, že výrobek neodpovídá technické normě, nemusí být výrobkem bezpečným, pokud existuje důkaz, že navzdory shodě je nebezpečný (čl. 3 odst. 4 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků). Pokud vláda v nařízení stanovila, že bezpečným je pouze ten výrobek, který odpovídá konkrétnímu ustanovení technické normy, jednala v rozporu se systematickou § 3 zákona o obecné bezpečnosti výrobků a čl. 3 ve spojení s čl. 2 písm. b) a c) směrnice o obecné bezpečnosti výrobků.

Krajský soud uzavřel, že ustanovení § 3 odst. 2 a § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. jsou v rozporu se zákonem a tudíž je žalovaný nebyl oprávněn použit a měl bezpečnost předmětných zapalovačů posuzovat podle obecných kritérií § 3 zákona o obecné bezpečnosti výrobků. Vedle toho bylo žalobou napadené rozhodnutí nedostatečně odůvodněno, krajský soud je tedy zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatcích důvodů.

Kasační stížností doručenou Krajskému soudu v Plzni dne 2.9.2009 se žalovaný (stěžovatel) domáhá zrušení rozsudku krajského soudu, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právních otázek krajským soudem.

Stěžovatel především nesouhlasí s tím, že by rozhodnutí jeho ředitele bylo nedostatečně odůvodněno. Z rozhodnutí vyplývalo, že součástí předmětných zapalovačů je vedle primární funkce zapalování také světelný zdroj, který funguje nezávisle na primární funkci zapalování a jeho rozsvícením je zobrazen (prosvícen) obrázek se zábavným motivem. Tato skutečnost, tedy že předmětné zapalovače jsou vybaveny zdrojem světla, a tudíž mohou blikat, byla podle stěžovatele nesporně prokázána již v kontrolním protokolu a oprávněná osoba žalobce ji v kontrolním protokolu potvrdila. Konstatováním, že se jedná o žertovný zapalovač vybavený světlem, které zobrazuje obrázek zábavného charakteru a jehož funkce není závislá na zapálení, byl podle názoru stěžovatele dostatečně popsán skutkový stav. Zábavný prvek na zapalovači působí nezávisle na primární funkci zapalovače a jeho činnost není omezena instalovanou dětskou pojistkou. Tento skutkový stav podle stěžovatele odpovídá definici zapalovače neobvyklého typu dle § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb.

Stěžovatel dále odmítl závěr krajského soudu, podle něhož jsou ustanovení § 3 odst. 2 a § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. v rozporu se zákonem a nelze je použít. Stěžovatel

upozorňuje na to, že ustanovení § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků předjímá možnost přijetí upřesňujících kritérií formou nařízení vlády. Pro oblast zapalovačů bylo pro tento účel přijato právě nařízení vlády č. 198/2007 Sb., a to na základě rozhodnutí Komise 2006/502/ES ze dne 11. května 2006, kterým se po členských státech žádá, aby přijaly opatření zajišťující, aby se na trh uváděly pouze zapalovače, které jsou odolné dětem, a zakázaly uvádět na trh zapalovače neobvyklého typu (novelty) (dále jen „rozhodnutí Komise 2006/502/ES“). Mezi taxativně stanovená kritéria patří dle § 12a písm. c) zákona o obecné bezpečnosti výrobků i omezení nabídky výrobku, a to zejména, nikoliv však pouze pro určitou skupinu obyvatel. Zákaz prodeje zapalovačů neobvyklého typu, jak jej stanoví § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb., je nepochybně takovým omezením prodeje. Stěžovatel tedy nemůže souhlasit s názorem krajského soudu, že vláda v nařízení žádné podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících ani z hlediska bezpečnosti specifikovaná kritéria konkrétněji nestanovila.

V rozsudku zmiňovaný odkaz na technickou normu ČSN EN 138969:2002 pak podle stěžovatele již nepředstavuje další omezení prodeje nad rámec nařízení, ale plní pouze funkci definice pojmu „zapalovač neobvyklého typu“. Nařízení vlády by bylo ad absurdum použitelné i bez odkazu na danou technickou normu, avšak různý výklad pojmu zapalovač neobvyklého typu by vedl k právní nejistotě. Přesun podrobností technického charakteru z vlastních právních předpisů do technických norem, na něž tyto předpisy odkazují, je běžnou legislativní praxí v ČR i v jiných evropských zemích. Stěžovatel souhlasí s krajským soudem, že technické normy nejsou obecně závazné, ovšem pouze v případě, že se nejedná o určené normy ve smyslu § 4a zákona o technických požadavcích na výrobky, který předjímá, že pro specifikaci technických požadavků na výrobky vyplývajících z nařízení vlády nebo jiného příslušného technického předpisu, lze určit mimo jiné české technické normy, kterou je podle stěžovatele též ČSN EN 13869:2002. Tím se stává ustanovení technické normy, na níž je odkazováno, součástí právního předpisu, který na ni odkazuje.

Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že by byla konstrukce definice nebezpečného výrobku dle citovaného nařízení vlády v rozporu se systematickou zákona o obecné bezpečnosti výrobků. To, že je výrobek považován za nebezpečný, je stanoveno přímo v nařízení vlády č. 198/2007 Sb., odkazem na technickou normu se vymezuje pouze definice tohoto výrobku. Nařízení vlády č. 198/2007 Sb. je třeba považovat za zvláštní právní předpis, který přejímá právo Evropských společenství a kterým se stanoví požadavky na bezpečnost výrobku nebo na omezení rizik, která jsou s výrobkem při jeho užívání spojena, jehož existenci předpokládá právě § 3 zákona o obecné bezpečnosti výrobků, jímž krajský soud argumentuje. Tedy výrobky definované v § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. za pomoci odkazu na čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002 nevyhovují § 3 odst. 2 tohoto nařízení vlády, tedy zvláštnímu právnímu předpisu, který přejímá právo Evropských společenství a kterým se stanoví požadavky na bezpečnost výrobku a na omezení rizik spojených s jeho užíváním, tedy nejedná se o výrobky bezpečné ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o obecné bezpečnosti výrobků, a jedná se tudíž naopak o výrobky nebezpečné dle § 3 odst. 7 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Vyjádřil souhlas s rozsudkem krajského soudu, který se dle žalobce věnoval jeho věci natolik pečlivě, že dovedl dokonce nezákonnost ustanovení použitých na daný případ. I kdyby tomu tak ovšem nebylo, odkazuje žalobce na příslušnou část žaloby, v níž uvádí, že předmětné zapalovače splňují evropskou normu EN 13869:2002 a že argumentace stěžovatele není správná.

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

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zároveň zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není z celkového hlediska důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval námitce, jež zpochybňovala závěr krajského soudu o nezákonnosti § 2 písm. f) ve spojení s § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb.

Jak vyplývá z tvrzení žalobce, jež potvrzují zjištění uvedená v kontrolním protokolu, předmětné zapalovače byly dovezeny do Evropské unie a uvedeny na trh v některých členských zemích EU, kde je žalobce rovněž nakoupil a dodal na trh v České republice. Na danou věc se tedy vztahuje jedna ze čtyř základních svobod vnitřního trhu Evropské unie, tedy volný pohyb zboží zaručený v rámci tohoto trhu především primárním právem Evropské unie. Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) [před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, tj. i podle právního stavu relevantního pro tuto věc - Smlouva o založení Evropského společenství (dále jen „SES“)] zakazuje členským státům zavádět mezi sebou nejen dovozní a vývozní cla, příp. jiné obdobné poplatky, ale podle čl. 34 SFEU (býv. čl. 28 SES) rovněž množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem. Co to jsou „opatření s rovnocenným účinkem“, definuje rozsáhlá judikatura Soudního dvora, jež má svůj počátek již v raných dobách evropské integrace, jako veškerá opatření členských států, „*kteří by mohla, ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně, narušit obchod ve Společenství*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1974, *Dassonville*, 8/74, Recueil, s. 837, bod 5). Soudní dvůr nicméně později upřesnil, že vnitrostátní opatření, která omezují nebo zakazují určité způsoby prodeje, nepředstavují opatření s rovnocenným účinkem, pokud se použijí na všechny dotčené hospodářské subjekty provozující činnost na území daného členského státu a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh (viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, *Keck a Mithouard*, C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097, bod 16). Naopak opatření vymezující podmínky, které musí určité zboží na trhu členského státu splňovat, i když je legálně vyráběno a uváděno na trh v jiném členském státu, se vždy považují za opatření s rovnocenným účinkem, bez ohledu na to, zda se takové opatření dotýká pouze zboží pocházejícího z jiných členských států, nebo zda vymezuje požadavky pro veškeré zboží daného druhu na trhu příslušného členského státu (viz např. rozsudek ze dne 26. června 1997, *Familiapress*, C-368/95, Recueil, s. I-3689, bod 8, jakož i rozsudek ze dne 11. prosince 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Recueil, s. I-14887, bod 67.)

Zákaz těchto opatření ovšem neplatí absolutně, členské státy se mohou dovolávat některých výjimek, a to jednak tzv. důvodů obecného zájmu uvedených v čl. 36 SFEU (býv. čl. 30 SES), mezi něž patří mj. ochrana veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrana zdraví, jednak tzv. kategorických požadavků stanovených judikaturou Soudního dvora, mezi něž patří též ochrana spotřebitele (viz zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, *Reve-Zentral*, zvaný „*Cassis de Dijon*“, 120/78, Recueil, s. 649, bod 8, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7. 2010, č.j. 2 As 55/2010-167, publikovaný pod č. 2124/2010 Sb. NSS). Členské státy v každém případě musí při přijímání opatření dovolávajících se zmíněných výjimek respektovat zásadu proporcionality, tedy jimi volené prostředky se musejí omezovat na to,

co je skutečně nutné k zajištění sledovaného cíle a musejí být takto sledovanému cíli přiměřené tak, aby bylo zřejmé, že daného cíle nemohlo být dosaženo prostřednictvím opatření narušujících obchod v rámci Unie v menší míře (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 23. září 2003, *Komise v. Dánsko*, C-192/01, Recueil, s. I-9693, bod 45, ze dne 5. února 2004, *Komise v. Francie*, C-24/00, Recueil, s. I-1277, bod 52 a ze dne 15. listopadu 2007, *Komise v. Německo*, C-319/05, Sb. rozh. s. I-9811, bod 87).

Jiná je ovšem situace v případě, kdy je příslušná oblast harmonizována sekundárním právem EU. Pokud je daná otázka předmětem harmonizace na úrovni Unie, vnitrostátní právní předpisy, které se jí týkají, musejí být posouzeny především s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního předpisu, a nikoliv na ustanovení článků 34 a 36 SFEU (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2001, *DaimlerChrysler*, C-324/99, Recueil, s. I-9897, bod 32). Přijetí opatření s rovnocenným účinkem na rámec příslušného právního předpisu EU je pak možné pouze v případě, že daný právní předpis, zejména směrnice, nepředstavuje úplnou harmonizaci dané oblasti, resp. že taková směrnice sama předpokládá možnost přijetí přísnější úpravy členského státu nebo vymezuje podmínky, za nichž se členské státy mohou od harmonizované úpravy odchýlit, taková opatření pak musejí respektovat rovněž výše zmíněné obecné požadavky vycházející z judikatury Soudního dvora k čl. 34 a 36 SFEU.

Právní předpisy Evropské unie, které se dotýkají uplatňování základních svobod na vnitřním trhu EU, nejsou přijímány vždy se stejným cílem. Primárním účelem harmonizace je často právě sjednocení dosud odlišných podmínek pro jednotlivé podnikatelské činnosti, jak vyplývají z právních úprav členských zemí, tak, aby byl usnadněn např. volný pohyb zboží či služeb na vnitřním trhu. Pak bývá právním základem takového předpisu čl. 114 SFEU (býv. č. 95 SES), který zároveň upravuje postup, jímž se může členský stát za výjimečných okolností a se souhlasem Komise od harmonizované úpravy odchýlit. Unijní právní předpisy dotýkající se fungování vnitřního trhu však mohou být primárně určeny také k uskutečňování jednotlivých politik Evropské unie, např. ochrany veřejného zdraví, ochrany životního prostředí nebo ochrany spotřebitele, u nichž Smlouva vymezuje vlastní zmocňovací ustanovení pro evropského normotvůrce. Takové právní předpisy však většinou představují pouze minimální standard umožňující členským státům přijmout přísnější úpravu, která ovšem musí být v každém případě slučitelná s ustanoveními Smlouvy týkajícími se vnitřního trhu.

Vnitrostátní právní úprava, kterou použil stěžovatel v dané věci, tedy zákon o obecné bezpečnosti výrobků a prováděcí nařízení vlády č. 198/2007 Sb., slouží k transpozici v první řadě směrnice o obecné bezpečnosti výrobků. Tato směrnice byla přijata podle čl. 95 SES (nyní čl. 114 SFEU) a jejím účelem tedy je, jak vyplývá rovněž z jejího odůvodnění, především sblížení právních předpisů členských států, jež upravují obecné požadavky na bezpečnost výrobků určených spotřebitelům, tak, aby tyto rozdíly nevytvářely překážky vzájemného obchodu mezi členskými státy a nenarušovaly soutěž v rámci vnitřního trhu a aby ovšem zároveň na úrovni Společenství (nyní Unie) byla zajištěna vysoká úroveň ochrany zdraví a bezpečnosti spotřebitelů (tedy i s přihlédnutím k ustanovením Smlouvy upravujícím pravomoci Unie v oblasti ochrany veřejného zdraví a ochrany spotřebitele).

Směrnice představuje obecný právní předpis Unie upravující obecné požadavky na bezpečnost výrobků pouze do té míry, v jaké nejsou tyto požadavky stanoveny zvláštními právními předpisy Unie (čl. 1 odst. 2 směrnice). Zcela obdobné postavení má v rámci českého právního řádu zákon o obecné bezpečnosti výrobků, který slouží k transpozici této směrnice (§ 1 odst. 2 zákona).

Směrnice vymezuje v čl. 2 písm. b) obecná kritéria pro posouzení, zda se jedná

o bezpečný výrobek, která zákon přebírá (byť ne doslovně) v § 3 odst. 1 a 6. Pokud nejsou požadavky na bezpečnost výrobku stanoveny zvláštním právním předpisem EU, považuje se tento výrobek podle čl. 3 odst. 2 prvního pododstavce směrnice za bezpečný, jestliže splňuje požadavky zvláštních právních předpisů členského státu, kde je výrobek uveden na trh, pokud tyto předpisy odpovídají primárnímu právu EU. Podle § 3 odst. 2 zákona o obecné bezpečnosti výrobků se za bezpečný považuje výrobek splňující bezpečnostní požadavky zvláštního právního předpisu, který přejímá právo Evropské unie. Jestliže však takový právní předpis stanoví pouze některá hlediska bezpečnosti, ostatní hlediska se posuzují podle tohoto zákona. Podle § 3 odst. 3 zákona v případě, že neexistuje takový zvláštní právní předpis a požadavky na bezpečnost nejsou upraveny právem Evropské unie, považuje se za bezpečný výrobek, který je ve shodě s právním předpisem členského státu Evropské unie, na jehož území je uveden na trh, pokud tento předpis zaručuje minimálně ochranu rovnocennou s obecnými požadavky dle § 3 odst. 1 zákona.

Směrnice dále v čl. 3 odst. 2 druhém pododstavci konstruuje vyvratitelnou domněnku shody výrobku s obecnými požadavky na bezpečnost, pokud výrobek odpovídá nezávazným vnitrostátním technickým normám přejímajícím evropské technické normy, jež byly vypracovány postupem podle čl. 4 směrnice a na něž Komise zveřejnila odkaz v Úředním věstníku Evropské unie. Tomuto ustanovení odpovídá § 3 odst. 4 zákona o obecné bezpečnosti výrobků. Není-li takových harmonizovaných technických norem, stanoví čl. 3 odst. 3 směrnice další referenční rámce pro posuzování bezpečnosti daného výrobku. Toto ustanovení směrnice se pak promítá do § 3 odst. 5 zákona, podle něhož mezi tyto referenční rámce patří mj. česká technická norma přejímající jinou než výše uvedenou evropskou normu a dále národní technická norma členského státu, ve kterém byl výrobek uveden na trh. Ani shoda výrobku s uvedenými hledisky, tedy mj. jiné s evropskou technickou normou podle čl. 3 odst. 2 směrnice, nesmí podle čl. 3 odst. 4 směrnice bránit příslušným orgánům členských států přijmout vhodná opatření, včetně stažení výrobku z trhu, pokud existuje důkaz, že navzdory shodě je výrobek nebezpečný. Tomuto ustanovení odpovídá § 7 odst. 5 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Opatření, která jsou příslušné orgány členských států oprávněny přijímat (byť způsobem slučitelným s čl. 34 a 36 SFEU) vůči výrobcům a distributorům, příp. vůči dalším osobám, jsou vymezena v čl. 8 směrnice, jemuž v zásadě odpovídá § 7 odst. 2 zákona. Tato opatření zahrnují mj. zákaz uvedení určitých nebezpečných výrobků na trh, nařízení jejich okamžitého stažení z trhu, či, jako poslední prostředek, nařízení jejich zpětného převzetí od spotřebitelů.

Podle čl. 13 směrnice, dozví-li se Komise o vážném riziku vyplývajícím z určitých výrobků pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů v různých členských státech, může za dále stanovených podmínek a na základě příslušné konzultační procedury přijmout rozhodnutí, které členským státům uloží povinnost, aby přijaly některá z opatření uvedených v čl. 8 odst. 1 písm. b) až f) směrnice. Tato rozhodnutí Komise jsou platná po dobu nejvýše jednoho roku a mohou být stejným postupem opakovaně prodlužována vždy nanejvýš o rok. Rozhodnutí týkající se konkrétních, tj. jednotlivě určených výrobků nebo sérií výrobků jsou však platná bez časového omezení. Rozhodnutí podle čl. 13 směrnice tedy mohou výrobky, jichž se týkají, vymezovat rovněž druhově, nikoliv jen jednotlivě. Takovým rozhodnutím je i zmiňované rozhodnutí Komise 2006/502/ES, jímž se po členských státech žádá, aby přijaly opatření zajišťující, aby se na trh uváděly pouze zapalovače, které jsou odolné dětem, a aby zakázaly uvádět na trh zapalovače neobvyklého typu.

Rozhodnutí je obecně druhem právního aktu EU definovaným v čl. 288 čtvrtém pododstavci SFEU (býv. čl. 249 SES), který může mít z českého doktrinálního pohledu podobu mj. individuálního správního aktu i normativního aktu. Lze vycházet z toho, že rozhodnutí Komise 2006/502/ES přijaté na základě čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, které

je adresováno všem členským státům, jejichž prostřednictvím ovšem nepřímo ukládá povinnosti neurčitému okruhu výrobců či distributorů druhově (nikoliv individuálně) určených výrobků (zapalovačů), je normativním aktem, který se svou povahou blíží směrnici. Z judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 6. října 1970, *Grad*, 9/70, Recueil, s. 825, body 9 a 10) vyplývá, že některá ustanovení rozhodnutí určených členským státům mohou mít přímý účinek za obdobných podmínek jako směrnice. Z toho je ovšem zároveň zřejmé, že ustanovení rozhodnutí Komise 2006/502/ES přímého účinku nabýt nemohou, i kdyby nebyla členským státem řádně transponována, neboť nestanoví jednotlivci práva, ale toliko povinnosti, které jsou členské státy vždy povinny řádně upravit vnitrostátním právním předpisem, chtějí-li je vůči jednotlivcům vymáhat.

Aby byla Česká republika schopna dostát svým závazkům, jež pro ni vyplývají z rozhodnutí normativní povahy přijímaných Komisí podle čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, byl do zákona o obecné bezpečnosti výrobků vložen výše citovaný § 12a, jímž se vláda zmocňuje přijímat výhradně na základě uvedených rozhodnutí Komise nařízení a jím stanovit podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících. Na základě rozhodnutí Komise 2006/502/ES pak bylo přijato nařízení vlády č. 198/2007 Sb.

Podle čl. 2 rozhodnutí Komise 2006/502/ES mají členské státy zajistit, aby se na trh uváděly pouze zapalovače, které jsou odolné dětem, a zakázat uvádět na trh zapalovače neobvyklého typu s tím, že od 11. března 2008 musí být spotřebitelům dodávány pouze zapalovače odolné dětem a zároveň jim nesmí být dodávány zapalovače neobvyklého typu. Rozhodnutí Komise 2006/502/ES tedy stanoví tyto povinnosti zcela nezávisle na evropské normě EN 13869:2002, z této normy si pouze „vypůjčuje“ definici toho, co je považováno za zapalovače neobvyklého typu (čl. 1 odst. 2 rozhodnutí), a rovněž některé prvky definice zapalovačů odolných dětem (čl. 1 odst. 3 rozhodnutí). Zcela obdobnou strukturu přejímá z rozhodnutí Komise 2006/502/ES také nařízení vlády č. 198/2007 Sb. [§ 3 a § 8 ve spojení s § 2 písm. c) a f) nařízení vlády].

Nejvyšší správní soud nastínil základní strukturu právní úpravy volného pohybu zboží na vnitřním trhu Evropské unie a popsal, jaké místo v něm zaujímá směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a na ni navazující rozhodnutí Komise 2006/502/ES, aby ukázal, že nařízení vlády č. 198/2007 Sb. není v rozporu se systematikou směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, jak tvrdil krajský soud, ani se systematikou zákona o obecné bezpečnosti výrobků, který tuto směrnici transponuje. Jak vyplývá z předešlého výkladu, Česká republika nebyla při přijímání nařízení vlády č. 198/2007 Sb. v postavení členského státu, který by se o své vlastní vůli rozhodl zavést určitá opatření omezující volný pohyb zboží na vnitřním trhu EU a musel by přitom respektovat relevantní sekundární právo Unie a při jeho absenci či v případě, že k tomu sekundární právo ponechává prostor, by se musel pohybovat v mezích čl. 34 a 36 SFEU. V daném případě byla Česká republika bez dalšího povinna tato opatření týkající se bezpečnosti zapalovačů zavést, a to na základě rozhodnutí Komise 2006/502/ES, které k tomu členské státy zavazuje. Jedná se sice o terciární právní předpis EU, který má ovšem svůj základ v již citovaném čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků.

Čl. 13 směrnice je přitom třeba chápat nejen jako zmocnění pro Komisi vydávat v něm specifikovaná rozhodnutí, ale i jako zvláštní ustanovení ve vztahu k obecnému režimu bezpečnosti výrobků, jak je definován v čl. 3 ve spojení s čl. 2 písm. b) směrnice (včetně obecného pravidla dle čl. 3 odst. 2 směrnice konstruujícího vyvratitelnou domněnku shody výrobku s obecnými požadavky na bezpečnost, pokud výrobek odpovídá nezávazným vnitrostátním technickým normám přejímajícím evropské technické normy). Jestliže čl. 13 směrnice předpokládá možnost, že Komise definuje pro některé výrobky konkrétní požadavky

na jejich bezpečnost, které jdou nad rámec obecných požadavků uvedených ve směrnici, pak je zřejmé, že se na tyto výrobky nemohou vztahovat obecná ustanovení směrnice ve stejném rozsahu, v jakém se vztahují na ostatní výrobky, u nichž další požadavky na jejich bezpečnost stanoveny nejsou. Tento vzájemný vztah citovaných ustanovení směrnice je podle Nejvyššího správního soudu natolik zřejmý bez ohledu na její jednotlivé jazykové verze, že představuje ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora *acte clair*, nezakládá tedy povinnost Nejvyššího správního soudu položit v tomto ohledu Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Zcela obdobně jako vztah těchto ustanovení směrnice je třeba chápat rovněž vztah je transponujících ustanovení § 3 a § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Přestože tedy Nejvyšší správní soud neshledal narozdíl od krajského soudu rozpor nařízení vlády č. 198/2007 Sb. se směrnicí o obecné bezpečnosti výrobků a přestože opakovaně konstatuje, že naopak toto nařízení vlády zajišťuje transpozici rozhodnutí Komise 2006/502/ES, jež samo ze směrnice vychází, lze souhlasit s krajským soudem v tom ohledu, že vláda měla povinnost tuto transpozici provést způsobem slučitelným s ústavním pořádkem ČR. Jak opakovaně judikoval Ústavní soud, implementace unijního práva do práva vnitrostátního musí probíhat, jak je to jen možné, v souladu s ústavním pořádkem. Pouze v případě, kdy by unijní předpis, jenž má být implementován do českého právního řádu, neponechával k takovému postupu žádný prostor, uplatnila by se i na vnitrostátní právní předpis zásada přednosti unijního práva a takový předpis by v tomto nezbytném rozsahu nepodléhal kognici Ústavního soudu z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, a ze dne 3. 5. 2006, sp.zn. Pl. ÚS 66/04).

V daném případě není pochyb o tom, že požadavek rozhodnutí Komise 2006/502/ES, aby nebyly uváděny na trh mj. zapalovače neobvyklého typu, jak je toto rozhodnutí definuje, je možné v rámci českého právního řádu naplnit ústavně konformním způsobem, ať již by se tak mělo stát výlučně zákonem, nebo tím, že zákonodárce vytvoří v příslušném zákonu prostor k tomu, aby k vlastní implementaci rozhodnutí Komise přijatých na základě čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků mohlo docházet prováděcím právním předpisem. Zákonodárce zvolil tuto druhou cestu, když do zákona o obecné bezpečnosti výrobků vložil § 12a, jenž předpokládá, že implementace zmíněných rozhodnutí Komise bude prováděna formou nařízení vlády. Je tedy nutno vycházet z toho, že jednak samotný § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků nesmí odporovat ústavnímu pořádku, zejm. čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, tedy že nesmí nařízení vlády ponechávat nic, co má být vyhrazeno zákonu - zejména úpravu primárních práv a povinností, a jednak že výsledné nařízení vlády musí respektovat čl. 78 Ústavy, podle něhož je vláda oprávněna vydávat nařízení toliko k provedení zákona a v jeho mezích.

Ústavnost § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků krajský soud nezpochybňoval a ani Nejvyšší správní soud v něm neshledal nic, co by mělo odporovat ústavnímu pořádku. Podle tohoto ustanovení může vláda stanovit podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících, a to za předpokladu, že výrobek představuje vážné riziko pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů a že se tak děje na základě rozhodnutí Komise. Co se rozumí podrobnostmi týkajícími se bezpečnosti výrobku, je pak dále specifikováno v písm. a) až g) citovaného ustanovení. Byť tato upřesňující „kritéria“ nejsou příliš šťastně formulována a ve skutečnosti se vlastně ani nejedná o „kritéria“, ale spíše o požadavky na výrobky, které může vláda nařízením stanovit, ponechává toto ustanovení jako celek podle názoru Nejvyššího správního soudu prováděcímu právnímu předpisu pouze možnost upřesnit některé povinnosti výrobců a distributorů výrobků, které jsou již primárně upraveny zákonem o bezpečnosti výrobků, jako je základní povinnost uvádět na trh pouze bezpečné výrobky, jakož i povinnost tyto výrobky z hlediska bezpečnosti řádně označovat, opatřovat průvodní

dokumentací atd. Ustanovení § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků tedy respektuje ústavní požadavek, podle něhož nelze na prováděcí právní předpis přenést úpravu primárních práv a povinností fyzických a právnických osob (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 45/2000).

Krajský soud ovšem tvrdí, že § 3 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. f) nařízení vlády překračuje meze § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků, neboť vláda v těchto ustanoveních nestanovila žádné podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících, pouze odkázala na čl. 3.2 národní technické normy zavádějící evropskou normu EN 13869:2002. Ani s tímto názorem nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

Již v nálezu ze dne 25. 10. 1995, sp.zn. Pl.ÚS 17/95, Ústavní soud konstatoval: „Podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Vláda tedy nepotřebuje výslovnou delegaci v příslušném zákoně, nařízení však nemůže vybočit ze zákoných mezí - nemůže tedy být *praeter legem*. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Obecně lze říci, že zcela volnou úvahu exekutiva však nikdy nemá, neboť vždy je omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy.“ Ve zmiňovaném nálezu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 45/2000, pak Ústavní soud tuto úvahu dále rozvedl takto: „Z ústavního hlediska jsou orgány s legislativní pravomocí oprávněny a povinny vydávat právní předpisy ve formě, která je jim určena. Formou předepsanou vládě je ve smyslu čl. 78 Ústavy nařízení. Podle tohoto ustanovení může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády. Na tom nic nemění skutečnost, že v některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje. Vláda se pak musí pohybovat „*secundum et intra legem*“, nikoli mimo zákon (*praeter legem*). Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona být X, přísluší vládě stanovit, že má být X1, X2, X3., nikoli též, že má být Y.“ (obdobně viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2004, sp. zn. Pl.ÚS 31/03, resp. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 - 88, publikovaný pod č. 2058/2010 Sb. NSS)

Povahou technických norem se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl.ÚS 40/08, jež zmiňoval rovněž krajský soud. Ústavní soud k charakteru technických norem uvedl: „České technické normy jsou zvláštním druhem norem, ve kterých jsou upraveny velice specifické požadavky: obsahují technický popis parametrů výrobků, konstrukcí, materiálů i složitějších celků z těchto částí tvořených. Technické normy obsahují informace o obecně uznávaných technických řešeních, základní zákonné požadavky bezpečnosti konstrukční, materiálové, protipožární, hygienické či ochrany zdraví a životního prostředí. Technické normy pokrývají téměř všechny oblasti lidské činnosti. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v ust. § 4 definuje české technické normy takto: 1) „Česká technická norma je dokument schválený pověřenou právníkou osobou (§ 5) pro opakované nebo stále použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jehož vydání bylo oznámeno ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále jen „Věstník Úřadu“). Česká technická norma není obecně závazná. 2) Název česká technická norma a písmenné označení ČSN nesmějí být použity k označení jiných dokumentů. 3) Česká technická norma poskytuje pro obecné a opakované používání pravidla, směrnice nebo charakteristiky činností nebo jejich výsledků zaměřené na dosažení optimálního stupně uspořádání ve vymezených souvislostech.“ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, o technických normách nic nestanoví. Z výše citované pozitivní právní úpravy vyplývá, že české technické normy nejsou obecně závazné. Technické normy jsou považovány za kvalifikovaná doporučení (nikoliv příkazy) a jejich používání je nezávazné, ale jen dobrovolné. Existuje však celá řada případů, kdy je dodržení požadavků konkrétních českých technických norem vyžadováno zákonem nebo vyhláškou. Povinnost postupovat při určité činnosti v souladu s českými technickými normami může vzniknout především na základě ustanovení právního předpisu, které stanoví, že ve vztazích upravených tímto právním předpisem je nutno dodržovat české technické

*normy. V těchto případech již lze o určité závaznosti těchto norem hovořit. Technické normy tedy nejsou obecně závazné, v určitých případech se však stanou obecně závaznými, pokud na ně konkrétní právní předpis výslovně odkáže.*“ Obdobně k technickým normám judikoval též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2010, č. j. 2 As 69/2010 - 122, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Jak vyplývá z předešlého výkladu, vláda v § 3 odst. 2 nařízení upřesnila po vzoru rozhodnutí Komise 2006/502/ES zcela nezávisle na citované technické normě zákonem stanovenou povinnost výrobců a distributorů neuvádět na trh nebezpečné výrobky tak, že se tato povinnost vztahuje mj. na zapalovače neobvyklého typu, a to s tím, že zapalovače neobvyklého typu, které byly uvedeny na trh přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení, mohou být spotřebiteli nabízeny a prodány nejdéle do 11. března 2008 (§ 8 nařízení vlády). Odkaz na příslušné definiční ustanovení technické normy ČSN EN 138969:2002 je tedy v daném případě pouze otázkou legislativní techniky. Vláda v nařízení č. 198/2007 Sb. (obdobně jako předtím Komise v rozhodnutí 2006/502/ES) mohla jistě definici zapalovačů neobvyklého typu obsaženou v čl. 3.2 technické normy EN 13869:2002 doslovně převzít do § 2 písm. f) nařízení. Pokud namísto toho nařízení vlády u definice zapalovačů neobvyklého typu odkázalo na čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, je výsledek tentýž. Tímto postupem se nestala samotná technická norma ČSN EN 13869:2002 závaznou, ale definice zapalovačů neobvyklého typu uvedená v čl. 3.2 této technické normy se stala ve smyslu cit. nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 40/08 součástí nařízení vlády č. 198/2007 Sb. (obdobně jako některá další ustanovení této normy, na něž nařízení vlády č. 198/2007 Sb. po vzoru rozhodnutí Komise 2006/502/ES odkazuje). Zároveň je třeba zdůraznit, že odkaz na znění dané technické normy nejenže zveřejnila Komise v souladu s čl. 3 odst. 2 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků v Úředním věstníku EU, ale tento odkaz byl v souladu s § 3 odst. 4 zákona o obecné bezpečnosti výrobků zveřejněn též ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, jedná se tedy o předpis výrobcům a distributorům jakožto profesionálům v dané oblasti dostupný.

Krajský soud se odlišuje od citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl.ÚS 40/08, tím, že zákon v nyní posuzovaném případě - narozdíl od věci hodnocené Ústavním soudem - výslovně nestanoví, že by prováděcí právní předpis mohl odkázat na ustanovení technické normy. Takový požadavek, tedy bezpodmínečná nutnost výslovného zmocnění k odkazu na technickou normu v zákoně, ovšem z uvedeného nálezu neplyne. Podle názoru Nejvyššího správního soudu není rozhodující, zda zákon použití odkazu na konkrétní technickou normu v nařízení vlády výslovně umožňuje či nikoliv. Jak již bylo řečeno, vláda k vydání nařízení - ať již za použití odkazu na technickou normu, nebo bez něj - výslovné zmocnění ani nepotřebuje, postačí, pokud zákon ponechává k legislativní činnosti vlády určitý prostor. Z hlediska konformity nařízení s daným zákonem a tedy i s ústavním pořádkem je pak podstatné, aby výsledné nařízení materiálně, tj. svým obsahem, vyplňovalo pouze tento prostor, jež mu zákon ponechává, a nepřekračovalo jeho meze, tedy slovy Ústavního soudu, aby se pohybovalo *secundum et intra legem*, nikoli *praeter legem*. Pokud nařízení vlády tento požadavek materiálně respektuje, není podstatné, zda jakožto legislativní techniku používá odkaz na konkrétní ustanovení technické normy, nebo zda případně tato ustanovení přebírá doslovně, a není ani zásadní, zda zákon s použitím takové legislativní techniky výslovně počítá či nikoliv.

V daném případě tedy není rozhodující, že nařízení vlády odkazuje, pokud jde o definici zapalovačů neobvyklého typu, na čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, ale je třeba posoudit, zda tím, že nařízení vlády zakazuje uvádět na trh takto definované zapalovače neobvyklého typu, nepřekračuje meze zákona, k jehož provedení bylo vydáno, tedy meze zákona o obecné bezpečnosti výrobků, jež jsou výslovně vyjádřeny v § 12a tohoto zákona. V tomto ohledu lze konstatovat, že ustanovení § 2 písm. f) ve spojení s § 3 odst. 2 nařízení vlády

č. 198/2007 Sb. vyhovuje první části § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků, neboť skutečně stanoví podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku, konkrétně zapalovače, tím, že za nebezpečný výrobek označuje takové zapalovače, které odpovídají definici zapalovače neobvyklého typu podle čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, a zakazuje jejich uvádění na trh. Zároveň jsou splněny i další dvě podmínky této části ustanovení § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků: děje se tak na základě rozhodnutí Komise, konkrétně rozhodnutí 2006/502/ES, a jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozhodnutí, představují zapalovače neobvyklého typu skutečně vážné riziko pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů, zejména malých dětí.

Je pravdou, že stejně jednoznačně se nemusí jevit soulad předmětných ustanovení nařízení vlády č. 198/2007 Sb. s druhou částí § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků, tedy s taxativně vymezenými „kritérii“, která jsou uvedena pod písm. a) až g) tohoto ustanovení a která rozsah zmocnění pro nařízení vlády vlastně zužují. Mezi těmito „kritérii“ bezpečnosti výrobku není výslovně uvedena možnost zcela zakázat prodej (uvedení na trh) výrobku s určitými vlastnostmi, které ho činí nebezpečným. Přestože, jak již bylo řečeno, je tato část § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků dosti nešťastně a nejednoznačně formulována, musí být dle názoru Nejvyššího správního soudu vykládána v kontextu s první, obecnou částí tohoto ustanovení a dále zejména v souladu s čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, k jehož transpozici má sloužit.

Je třeba připomenout, že veškeré orgány členského státu, včetně soudů, jsou podle ustálené judikatury Soudního dvora povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice či jiného právního předpisu Unie, k jehož implementaci slouží (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, *von Colson a Kamann*, 14/83, Recueil, s. 1891, bod 26 a ze dne 13. listopadu 1990, *Marleasing*, C-106/89, Recueil, s. I-4135, bod 8, srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 3/2007 - 83, publikovaný pod č. 1401/2007 Sb. NSS). Tento požadavek eurokonformního výkladu vnitrostátního práva přitom sice nemůže jít tak daleko, aby směrnice sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním předpisu ukládala povinnosti jednotlivcům nebo stanovila či zpříšňovala trestní odpovědnost těch, kteří jednají v rozporu s jejími ustanoveními, avšak uznává se, že členský stát může v zásadě namítat vůči jednotlivcům eurokonformní výklad vnitrostátního práva (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 8. října 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Recueil, s. 3969, body 12 až 14, ze dne 26. září 1996, *Arcaro*, C-168/95, Recueil, s. I-4705, body 41 a 42, ze dne 5. července 2007, *Kofoed*, C-321/05, Sb. rozh. s. I-5795, bod 45, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 7 As 16/2010 - 64, publikovaný pod č. 2123/2010 Sb. NSS).

V daném případě je tedy třeba přihlížet k tomu, že zákonodárce vložení § 12a do zákona o obecné bezpečnosti výrobků zamýšlel vytvořit dostatečný prostor k tomu, aby bylo možné pružně a včas reagovat na požadavky, které budou pro Českou republiku vyplývat z rozhodnutí Komise přijatých na základě čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků. Čl. 13 směrnice přitom počítá s tím, že Komise bude ve svých rozhodnutích za podmínek v tomto ustanovení uvedených ukládat členským státům, aby přijaly některá z opatření podle čl. 8 odst. 1 písm. b) až f) směrnice, tedy mimo jiné zákaz uvedení určitých nebezpečných výrobků na trh či nařízení jejich okamžitého stažení z trhu. Bylo by tedy s podivem, pokud by zmocnění pro vládu obsažené v § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků tyto možnosti nezahrnovalo. Ve světle čl. 13 ve spojení s čl. 8 odst. 1 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a rovněž s ohledem na volnější vztah, který podle čl. 78 Ústavy existuje mezi nařízením vlády a zákonem, k jehož provedení je nařízení určeno (v porovnání s vyhláškami ministerstev a jiných správních úřadů), je tedy možné souhlasit s názorem stěžovatele, že ustanovení § 12a písm. c) zákona o obecných požadavcích na výrobky je nutno vykládat tak, že umožňuje vládě za splnění

ostatních podmínek tohoto ustanovení stanovit v nařízení mj. úplný zákaz prodeje určitých nebezpečných výrobků v tomto nařízení definovaných.

Konečně z předešlého výkladu, zejména z citovaného nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl.ÚS 40/08, je rovněž patrné, že Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit ani s poslední výtkou krajského soudu vůči posuzovaným ustanovením nařízení vlády č. 198/2007 Sb., kterou je jejich tvrzený rozpor s § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky. Toto ustanovení zákona konstatuje, že česká technická norma není sama o sobě obecně závazným předpisem, nijak však nebrání tomu, aby právní předpisy na technickou normu odkazovaly. Naopak, jak uvádí Ústavní soud v citovaném nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl.ÚS 40/08, samotný zákon o technických požadavcích na výrobky v § 4a odst. 3 na tzv. harmonizované české technické normy (mezi něž patří i norma ČSN EN 13869:2002) jakož i na tzv. určené normy odkazuje, byť tak činí formou tzv. indikativního odkazu. Navíc, jak již bylo řečeno, § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. nečiní samotnou technickou normu ČSN EN 13869:2002 obecně závaznou, ale pouze si pro účely tohoto nařízení „vypůjčuje“ definici zapalovačů neobvyklého typu uvedenou v čl. 3.2 této technické normy. V tom nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu spatřovat rozpor s § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal rozpor § 2 písm. f) ani § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb. se zákonem o obecné bezpečnosti výrobků či se zákonem o technických požadavcích na výrobky ani s žádným jiným nadřazeným právním předpisem a že příslušné orgány dozoru jsou v odůvodněných případech nejen oprávněny, ale i povinny tato ustanovení nařízení vlády č. 198/2007 Sb. řádně uplatňovat.

Nejvyšší správní soud však nemohl přisvědčit druhé stížní námitce, která napadá závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ředitele stěžovatele pro nedostatek důvodů.

Krajský soud především stěžovateli vytýkal, že rozhodnutí jeho ředitele stejně jako předcházející kontrolní protokol obsahují pouze jakýsi obecný skutkový závěr o tom, že se jedná o zapalovače vybavené světlem, které zobrazuje obrázek zábavného charakteru a jehož funkce není závislá na zapálení. Předmětné zapalovače nejsou podle krajského soudu nijak konkrétně popsány, není tudíž možné ověřit správnost těchto skutkových závěrů stěžovatele.

Nejvyšší správní soud spatřuje nedostatky skutkového vymezení věci v poněkud odlišných okolnostech než krajský soud. Byť by věci jistě prospělo, kdyby součástí správního spisu byly exempláře zapalovačů ze všech tří sérií, jichž se zákaz prodeje týká, nebo alespoň jejich fotodokumentace, lze podle Nejvyššího správního soudu vycházet z toho, že samotný skutkový závěr stěžovatele, že jde o zapalovače vybavené světlem, které zobrazují obrázek zábavného charakteru a jehož funkce není závislá na zapálení, je pro následné právní hodnocení, zda se jedná o zapalovače neobvyklého typu, dostatečně konkrétní a nebyl žalobcem ve správním řízení ani následně v žalobě rozporován. Naopak žalobce potvrzuje, že se ve všech případech jednalo o zapalovače s modelovým označením XHD 8303, které se vyznačuje právě uvedenou charakteristikou.

Na druhou stranu je ovšem pravdou, že označení jednotlivých sérií zapalovačů, které byly předmětem kontroly, v kontrolním protokolu, nebylo natolik přesné a jednoznačné, aby nevzbuzovalo pochybnosti. Kontrolní protokol totiž obsahuje označení plnitelných zapalovačů „ATOMIC NO. 36.027 07, PROF DHD-19 HP, GIANNI GG39019“ a jednorázových zapalovačů „PROF NO. 009.216, BIC mini“, u kterých nebyly žádné nedostatky zjištěny, a dále jednorázových zapalovačů „PROF XHD8303“, „Love you prince NO. 36.022 37“

a „Spiders NO. 36.022 47“, které byly vyhodnoceny jako zapalovače neobvyklého typu a byl zakázán jejich prodej. U posledních dvou sérií však není uvedena v kontrolním protokolu ani v následném rozhodnutí ředitele stěžovatele značka, pod kterou byly tyto zapalovače prodávány, tedy, jak uváděl žalobce, zn. ATOMIC. Jednalo by se pouze o nepřesnost, která by nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, kdyby tato nepřesnost nevedla k tomu, že ředitel stěžovatele v žalobou napadeném rozhodnutí námitku žalobce, jež se vztahovala právě k uvedeným sériím jednorázových zapalovačů zn. ATOMIC, zamítl se zcela nesprávným zdůvodněním, že zapalovače zn. ATOMIC nebyly předmětem zákazu. Je zřejmé, že ředitel stěžovatele přitom zaměnil uvedené série jednorázových zapalovačů zn. ATOMIC, na něž se zákaz vztahoval, za plnitelné zapalovače téže značky, u nichž žádné nedostatky naopak zjištěny nebyly a k nimž se tedy námitky žalobce přirozeně nevztahovaly. Za těchto okolností nelze souhlasit se stěžovatelem, že by byl v žalobou napadeném rozhodnutí dostatečně popsán skutkový stav.

Nejvyšší správní soud se v každém případě plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu o tom, že žalobou napadené rozhodnutí obsahuje zcela nedostatečné právní hodnocení věci, neboť postrádá jakékoli bližší odůvodnění závěru, že se v daných případech jedná o zapalovače neobvyklého typu. Ustanovení čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, na něž odkazuje, pokud jde o definici zapalovače neobvyklého typu, § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb., skutečně neobsahuje mezi výčtem možných zapalovačů neobvyklého typu kategorií „*žertovný zapalovač vybavený světlem, které zobrazuje obrázek zábušného charakteru, a jehož funkce není závislá na zapálení*“. Bylo tedy povinností stěžovatele odůvodnit, proč mají být zapalovače s touto charakteristikou považovány za zapalovače neobvyklého typu ve smyslu uvedeného ustanovení technické normy a pod jakou konkrétní kategorií zapalovačů neobvyklého typu uváděnou v tomto ustanovení mají být zapalovače s touto charakteristikou podřazeny - zda je lze zařadit do kategorie „*blikajících zapalovačů*“, jak se stěžovatel snažil argumentovat, ovšem až v kasační stížnosti, či zda spadají do zbytkové kategorie „*zapalovačů obsahujících jiné zábušné prvky*“ a z jakých důvodů.

Při tomto právním hodnocení, jež v žalobou napadeném rozhodnutí zcela absentuje, by měl stěžovatel vycházet nejen ze samotného čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, jež obsahuje samotnou definici zapalovačů neobvyklého typu, ale měl by přihlídnout též k relevantním ustanovením nařízení vlády č. 198/2007 Sb., pro jehož účely má definice zapalovačů neobvyklého typu sloužit, a zejména ke znění a účelu rozhodnutí Komise 2006/502/ES, k jehož transpozici je nařízení vlády č. 198/2007 Sb. určeno a s nímž tedy musí být jeho ustanovení vykládána konformně.

Potřeba odůvodnit právní závěry stěžovatele vyvstává o to naléhavěji v situaci, kdy žalobce již v námitkách proti zákazu prodeje zapalovačů uváděl, že tyto zapalovače nakoupil v dobré víře v zemích Evropské unie, kde jsou tyto zapalovače prodávány a jejich dodavatelé nemají žádné informace o tom, že by neměly vyhovovat normě EN 13869:2002. Tuto svou námitku pak žalobce upřesnil v žalobě, když uváděl, že všechny zapalovače zn. PROF a ATOMIC s modelovým označením XHD 8303, které byly předmětem zákazu, splňují požadavky technické normy EN 13869:2002 a jsou uváděny a distribuovány na trh ve většině zemí Evropské unie. Toto své tvrzení dokládal u zapalovačů zn. ATOMIC XHD 8303 certifikátem o shodě mj. s technickou normou EN 13869:2002, který podle jeho tvrzení vydala příslušná autorizovaná osoba v Německu. Vzhledem k tomu, že i samotná technická norma EN 13869:2002 obsahuje v čl. 4.1. bezpečnostní požadavek (byť bez příslušného odkazu v právním předpisu nezávazný), že se nesmí jednat o zapalovač neobvyklého typu, znamenalo by to, že uvedená autorizovaná osoba neposoudila tyto zapalovače jako zapalovače neobvyklého typu. I když žalobce v námitkách proti zákazu prodeje takto konkrétně neargumentoval a omezil

se na výše uvedená tvrzení, je reakce ředitele stěžovatele na tato tvrzení v žalobou napadeném rozhodnutí v každém případě nedostatečná. Ředitel stěžovatele totiž toliko konstatoval, že tyto zapalovače nesplňující bezpečnostní požadavky mohly být nabízeny k prodeji do 11. března 2008, nijak se však nevypořádal s námitkou žalobce, podle níž dodavatelé těchto zapalovačů v jiných zemích EU nemají žádné informace o tom, že by tyto zapalovače neměly vyhovovat normě EN 13869:2002.

Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí tedy obstojí, přičemž jde zároveň o primární důvod, pro nějž krajský soud toto rozhodnutí zrušil. Vzhledem k tomu, že tedy důvody krajského soudu pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí obstojí v podstatné míře, Nejvyšší správní soud ve shodě s usnesením svého rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaným pod č. 1865/2009 Sb. NSS, kasační stížnost hodnotil z celkového hlediska jako nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl s tím, že nesprávné důvody krajského soudu nahradil svými. Pro správní orgán je tedy závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci z celkového hlediska úspěch, přísluší mu tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Výše náhrady se sestává z odměny advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 2100 Kč podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), z paušální náhrady hotových výdajů advokáta 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a z DPH ve výši 20 % (tj. 480 Kč), celkem tedy 2880 Kč.

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

V Brně dne 16. listopadu 2010

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu