

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, ale pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

K ústavnosti tzv. komplexních pozměňovacích návrhů a k některým aspektům organizace soudnictví (dočasné přidělování soudců k ministerstvu spravedlnosti, jmenování místopředsedů Nejvyššího soudu, zavedení funkčních období funkcionářů soudů)

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (294/2009 Sb.)

40. Tzv. komplexní pozměňovací návrhy jsou již delší dobu součástí reglementového práva v České republice. Na jejich základě jsou schvalovány i zákony ústavní. Ústavní soud přitom dosud neměl důvod zpochybnit tuto proceduru ani v případě, že vzešla jako iniciativa určitého výboru Poslanecké sněmovny při projednávání vládních návrhů zákonů (obvyklý případ), ani v případě, že by tato iniciativa vzešla ve skutečnosti od vlády, která tím usilovala eliminovat nepříznivé dopady poslaneckých návrhů [viz nálezy č. 257/2008 Sb. (viz výše) v souvislosti s novelou obchodního zákoníku provedenou zákonem č. 216/2005 Sb. a Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky. 2. vyd. Praha 2008, s. 237]. Jednací řád Poslanecké sněmovny pojem komplexního pozměňovacího návrhu nezná. Jedná se o jeden z institutů parlamentní praxe, který se však pohybuje v mezích ústavního pořádku, kdy se návrh zákona projednává na základě zákonodárné iniciativy oprávněného navrhovatele podle čl. 41 odst. 2 Ústavy (zde tisk č. 425/0), avšak podkladem pro jednání je právě komplexní pozměňovací návrh (zde tisk č. 425/1) příslušného sněmovního výboru (zde to byl ústavněprávní výbor). To však neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být „pánem návrhu“, neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu. Proto pouze on s tímto návrhem (byť v podobě komplexního pozměňovacího návrhu) disponuje a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení, ve kterém se na podkladě komplexního pozměňovacího návrhu o jeho zákonodárné iniciativě jedná (§ 64 ve spojení s § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), se souhlasem Poslanecké sněmovny ještě i ve třetím čtení.

41. Komplexní pozměňovací návrh v podobě tisku č. 425/1 byl proto stále jen pozměňovacím návrhem ve smyslu § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu

Poslanecké sněmovny. Vláda jako navrhovatel proto měla rovněž možnost postupovat podle § 63 odst. 2 jednacího řádu a navrhnout přerušení projednávané věci, v případě nevyhovění jej vzít zpět podle § 64 jednacího řádu. V daném případě tak vláda nepostupovala, naopak její zástupce návrh podpořil při jednání v Poslanecké sněmovně a obhajoval v Senátu. To, že vládu zastupující ministr při druhém čtení návrhu 18. června 2008 v Poslanecké sněmovně prohlásil, že může „konstatovat za Ministerstvo spravedlnosti, že s těmito doplňky souhlasíme“, nic nemění na tom, že se jednalo o návrh vládní a stanovisko zástupce vlády. Proto Ústavní soud nepovažuje tento postup nejen za narušující obecně pravidla ústavně předepsaného postupu schvalování zákonů, ale ani za obsahově rozporný s ústavním pořádkem v konkrétním případě schvalování tisku č. 425/0 v Poslanecké sněmovně. Jiný postup by konečně znamenal, že Ústavní soud, stejně jako v případě tzv. přílepků (nález č. 37/2007 Sb. – viz výše), založí pro futuro povinnost ex offio přezkoumávat každý návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy rovněž z hlediska toho, zda přezkoumávaný zákon nebyl přijat na základě komplexního pozměňovacího návrhu (první varianta petitu – sub 4) a zda v tomto případě byla šetřena reglementová práva iniciátora návrhu, případně ad hoc (druhá varianta petitu – sub 5), zda obsahuje dostatečně dlouhé odůvodnění. Takovýto neústavní zásah tato procedura nepředstavuje. Zde Ústavní soud připomíná, že na základě komplexního pozměňovacího návrhu byly schváleny dvě klíčové součásti ústavního pořádku – v roce 1991 Listina a v roce 1992 Ústava.

42. ... Kromě toho musí pro úplnost Ústavní soud uvést, že v případě námítky neústavního postupu při schvalování zákonů platí navrhovatelem zmíněný princip minimalizace zásahu tak, že v takovém případě se již o obsahu zákona nerozhoduje [srov. nálezy č. 30/1998 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399), č. 476/2002 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25) a č. 283/2005 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593) a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (U 32/14 SbNU 309)]. Vůbec tak již není možná kombinace petitů uvedených sub II. a v té podobě, že by návrh částečně ústavní byl nebo částečně ústavní nebyl. Ústavní soud si proto nemůže v takovém případě vybírat to, co přezkoumávat bude a co nikoli, neboť to je věcí rozhodování uvnitř komor Parlamentu. Ústavní soud (viz nález č. 331/2005 Sb. – viz výše) se zde musí omezit na dodržení ústavních pravidel zákonodárního procesu a na hodnocení výsledku rozhodnutí Parlamentu při jejich dodržení. Zachovává-li jednací řád komory postavení navrhovatele zákona jako pána návrhu, není zde obecně prostor pro zásah Ústavního soudu. Úkolem Ústavního soudu proto nemůže být, aby podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu obligatorně podrobil každý návrh výše uvedenému přezkumu, který by vyšel za hranice procedury a znamenal hodnocení obsahové. I zde platí, že vláda při provádění své politiky musí dbát na svá práva. Není proto ani korektní, aby např. v dalším volebním období byl takový postup předchozí vlády dodatečně zpochybňován.

45. Obecně Ústavní soud předesílá, že v rámci svého postavení se mohl zabývat pouze napadenými ustanoveními zákona o soudech a soudcích a zákona č. 314/2008 Sb., nikoli množinou všech právních řešení postavení soudců a soudních

funkcionářů na jedné straně a orgánů moci zákonodárné či zejména výkonné (prezident republiky, vláda, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí) na straně druhé. Role Ústavního soudu spočívá v posouzení napadených ustanovení, nikoli v rozvíjení úvah de lege ferenda a hledání vhodných legislativních řešení tam, kde k tomu zákonodárci dává ústavní pořádek prostor. Jsou-li proto možná jiná řešení na bázi soudcovské samosprávy, avšak Ústava taková řešení nepožaduje, není možné z tohoto pohledu hodnotit napadenou zákonnou úpravu ani ji proto napadat. Stejně tak nebylo možné vracet se k historickým souvislostem soudní správy ve vazbě na federativní uspořádání (neexistence federálního ministerstva spravedlnosti v československé federaci na rozdíl od většiny federací, a tím i jiná pozice Nejvyššího soudu mimo dosah republikových ministerstev spravedlnosti). ...

58. Podle názoru Ústavního soudu samotné použití jednotného nebo množného čísla v právním předpisu ještě definitivně neurčuje, kolika osob se může dotýkat, neplyne-li to z povahy věci samé (srov. k tomu i čl. 40 odst. 4 Legislativních pravidel vlády). Proto ani výslovné použití množného čísla v Ústavě by bez dalšího nevyklučovalo i existenci pouze jednoho místopředsedy, popř. ukládalo jmenování většího počtu místopředsedů. Totéž platí i pro použití množného čísla v obyčejném zákoně. V daném případě je však třeba spatřovat ve vložení množného čísla do uvedených ustanovení zákona o soudech a soudcích záměr zákonodárce, kterým se má umožnit prezidentu republiky jmenování většího počtu místopředsedů Nejvyššího soudu. Tím zákonodárci využil zmocnění, které mu dává čl. 91 odst. 2 Ústavy, podle kterého je v působnosti obyčejného zákonodárce stanovit organizaci soudů, a současně tím odstranil vnější odlišnosti v textu čl. 62 písm. f) Ústavy a v textu zákona o soudech a soudcích do přijetí zákona č. 314/2008 Sb. V tomto ohledu se proto s námitkami navrhovatele o rozporu zákona o soudech a soudcích a Ústavy nemohl Ústavní soud ztotožnit. Platí ovšem, že stejně jako dosud jmenování pouze jednoho místopředsedy nebylo v rozporu s Ústavou, tak jím nebude takový stav ani po novelizaci zákona o soudech a soudcích.

K soudnímu přezkumu rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení během výkonu trestu odnětí svobody

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08 (341/2010 Sb.).

Ustanovení § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění: „Nestanoví-li tento zákon jinak, nepodléhají rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudů.“, se zrušuje dnem 30. června 2011.

32. Paušální vyloučení rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení ze soudního přezkumu (s výjimkami uvedenými shora) bez jejich diferenciací z hlediska zásahu do základních lidských práv odsouzeného je v rozporu s ústavní zárukou práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Projednání stížnosti proti uložení kázeňského trestu orgány Vězeňské služby nesplňuje požadavky na ochranu práv před nestranným a nezávislým tribunálem. Odepření soudní ochrany

není podle čl. 36 odst. 2 Listiny možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod. Neústavnost ustanovení § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. se projevuje především v tom, že na jeho základě jsou rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení paušálně vyloučena ze soudního přezkumu, s jedinou výjimkou týkající se majetku (viz shora). Větší ochrana se tak paradoxně přiznává tam, kde došlo k zásahu do majetkových práv, zatímco sféra zásahů do osobnostní sféry člověka zůstává bez možnosti soudní kontroly. Dopad některých kázeňských trestů totiž představuje závažný zásah do základních práv a svobod odsouzeného nad meze stanovené zákonem o výkonu trestu odnětí svobody. Rozhodnutí, kterými byly takové kázeňské tresty uloženy, nemohou být vyloučena z přezkoumávání soudem za situace, kdy se týkají základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny). Soudní přezkum tak může vyloučit libovůli při ukládání některých nejzávažnějších kázeňských trestů, a vyloučit tak jejich nepříznivé důsledky pro eventuální rozhodování o podmíněném propuštění z výkonu trestu.

34. Na základě uvedených zjištění dospělo plénum Ústavního soudu k závěru, že ustanovení § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Neodpovídá ani kritériím spravedlivého procesu, zaručeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. ...

Obecně závazná vyhláška města Břeclav; pravomoc obce ke stanovení závěracích nočních hodin hostinců, restaurací a barů

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (368/2010 Sb.).

Obecně závazná vyhláška města Břeclav č. 5/2008 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

46. Ústavní soud předepisuje, že od měst a obcí (zejména menších obcí) nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci. Na stranu druhou však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.

47. Z tohoto pohledu tedy Ústavní soud posuzoval napadené ustanovení vyhlášky omezující provozní dobu hostinských provozoven „v obytné zástavbě“ za situace, kdy pojem obytná zástavba není pojmem zákonným; byť se tento pojem v některých právních normách vyskytuje, není v nich nikterak definován. Na rozdíl od pojmů veřejný pořádek, hostinské zařízení a noční klid není pojem obytná zástavba definován ani v napadené vyhlášce ani v jiné vyhlášce města Břeclav. Ústavní soud musí konstatovat, že se jedná o pojem neurčitý, neboť nelze nikterak dovodit, o jaký typ zástavby se jedná (zda musí převažovat bytové domy či stačí pouze určitý jejich podíl na celkové zástavbě, případně jaký podíl). Vyhláška obce má však být nástrojem, který má co možná nejkonkrétnějším způsobem reagovat na konkrétní poměry

v konkrétní obci. Tento požadavek článku 3 odst. 1 napadené vyhlášky nenaplnňuje, neboť adresáti této normy by nebyli schopni předvídat její aplikaci a neměli by možnost upravit podle toho své chování. Neměli by tedy jistotu, zda v případě provozované hostinské činnosti jsou povinni ve smyslu čl. 3 odst. 2 žádat radu města o výjimku či nikoliv (a to s možným následným sankčním postihem).

Poskytování údajů o členství soudců v KSC aneb kolize základního práva na informace a základního práva na ochranu soukromí

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10.

55. Nikoli však každé omezení základního práva jednotlivce na informace je protiústavní. Výslovně to předvídá čl. 17 odst. 4 Listiny: „Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“. Obdobně hovoří čl. 10 odst. 2 Úmluvy: „Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“.

56. Čili, zásah do základních práv plynoucích z čl. 17 Listiny a z čl. 10 odst. 1 Úmluvy by porušil Listinu a Úmluvu tehdy, jestliže nebude splňovat požadavky stanovené v čl. 17 odst. 4 Listiny a v čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Musí být tudíž zjištěno, zda by se jednalo o zásah „stanovený zákonem“, zda by sledoval jeden nebo více „legitimních cílů“ zakotvených v těchto ustanoveních a zda by byl v konkrétním případě „nezbytný v demokratické společnosti“, aby těchto cílů dosáhl.

57. S ohledem na existenci taxativního výčtu v § 9 zákona o ochraně osobních údajů (arg. a contrario) a v § 8a InfZ lze dovozovat, že by zásah mohl být nazírán jako zásah „stanovený zákonem“ ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

129. ÚS tudíž v rámci ústavně právního posouzení uzavírá, že základní právo stěžovatele na informace a obecný zájem podporovat tuto svobodu tam, kde jde o otázky veřejného zájmu, převážily v konkrétním případě nad zájmem subjektů údajů na ochranu - jejich tvrzeného - soukromí. Proto NSS napadeným rozhodnutím porušil základní právo stěžovatele na informace dle čl. 17 a čl. 10 Úmluvy (a v důsledku i jeho základní svobodu myšlení).

154. Proto nezbyvá než přijmout názor, že ze skutečnosti, že bylo z § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů vypuštěno sousloví „členství v politické straně“, lze racionálně dovodit účel zákonné změny, tj. aby členství v politické straně již bez dalšího nebylo (automaticky) za „citlivý údaj“ považováno.

Obecně závazná vyhláška města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (395/2010 Sb.).

Obecně závazná vyhláška města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

33. ... samotný „nepřihlášený pobyt“ veřejný pořádek neohrožuje. K tomu by bylo třeba nastoupení některých dalších kvalifikovaných okolností (není možné tvrdit bez dalšího rozpor s veřejným pořádkem už proto, že i když někde určitá osoba pobývá „bez hlášení“, přesto může dodržovat všechny své zákonné povinnosti, popř. si může svědomitě přebírat poštu na jiném místě, např. v místě svého trvalého pobytu); zejména se však Ústavní soud ztotožňuje s názorem veřejného ochránce práv o absenci definičního znaku „místní záležitosti“. Ke konstatovaným deficitům (vybočení z pole samostatné působnosti a nedostatku záležitosti místního charakteru) se Ústavní soud blíže vyjadřuje též níže v souvislosti s dalšími napadenými ustanoveními. Nicméně již zde je možné konstatovat, že napadená obecně závazná vyhláška neregulovala „místní záležitost veřejného pořádku“, vybočila z „území“ samostatné působnosti, a město Krupka tak jednalo ultra vires, a proto je namístě ustanovení čl. 1 odst. 2 vyhlášky zrušit. Ústavní soud proto uzavírá, že obec jednala mimo rámec zákonného zmocnění. Ustanovení čl. 1 odst. 2 napadené vyhlášky neobstálo ve druhém kroku testu, což je důvodem pro jeho zrušení.

34. Ve vztahu k celému čl. 2 vyhlášky Ústavní soud uvádí, že je zřejmé, že daným ustanovením se město Krupka snaží řešit problematiku evidence obyvatel (alespoň její určitý aspekt) a v tomto směru ukládá dotčeným osobám povinnosti, jejichž nedodržení může vést v souladu s § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, k uložení pokuty až 30 000 Kč. Ústavní soud zdůrazňuje, že při normotvorbě formou obecně závazných vyhlášek je obec limitována mezemi působnosti, kterou jí vymezuje zákon; obec nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého [srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 62/04 (N 108/37 SbNU 409, 280/2005 Sb.)]; zároveň v případě, že obec normuje v oblasti vyhrazené zákonné úpravě, nesmí se překrývat cíl a předmět takové regulace [srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871, 20/2008 Sb.)].

35. Problematika evidence obyvatel je komplexně upravena zákonem o evidenci obyvatel a tato materie spadá do oblasti přenesené působnosti, neboť dle § 2 citovaného zákona se jedná o státní správu. Je proto zřejmé, že město Krupka napadenou vyhláškou reguluje oblast, která je již upravena předpisem práva veřejného. Zbývá zodpovědět otázku, zda se překrývá předmět a cíl regulace obsažené v zákoně o evidenci obyvatel a v napadené vyhlášce. Ústavní soud je nucen přisvědčit.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Daně – daň z přidané hodnoty

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 9 Aps 5/2010 - 81.

Předně je třeba zdůraznit, že mezinárodní správní spolupráce v oblasti daně z přidané hodnoty nespadá do okruhu úkonů upravených v souvislosti s prováděním vytykácího řízení a jeho právní úpravu neobsahují ani ostatní ustanovení zákona o správě daní a poplatků. Úkony, ve kterých je stěžovatelem spatřován nezákonný zásah, tj. rozeslání shora uvedené informace na formuláři SCAC 2004, jsou správními orgány prováděny na základě Nařízení o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty č. 1798/2003/ES a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92 Rady Evropské Unie ze dne 7. října 2003 (dále také „nařízení 1798/2003/ES“), nejsou tak úkony prováděnými podle zákona o správě daní a poplatků. Výměna informací či žádost o poskytnutí informací je z hlediska právní úpravy samostatným, na daňovém řízení nezávislým, procesem, jehož primárním cílem je úzká spolupráce správních orgánů členských států Evropské Unie příslušných ke správě DPH v boji proti daňovým únikům v souvislosti s daní z přidané hodnoty. Za tímto účelem stanoví toto nařízení pravidla a postupy, které umožňují příslušným orgánům členských států spolupráci a vzájemnou výměnu všech informací, které jim mohou pomoci správně vyměřit DPH, jakož i pravidla a postupy pro výměnu některých informací elektronickými prostředky, zejména pokud jde o DPH u obchodních operací uvnitř Společenství.

Ochrana spotřebitele

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 5 As 69/2009 - 86.

... 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 případech, 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 č. j. 5 As 69/2009 – 93 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 doktrinního 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) vyplý-

vá, 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].

... 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. ...

... 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).

... 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 13869:2002 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.

Alena Hálková