



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **AVEFLOR, a. s.**, se sídlem Budčeves 26, Budčeves, zastoupena Mgr. Václavem Píchou, advokátem se sídlem Sladkovského 51, Jičín, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2023, č. j. 18 A 94/2022-81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 17. 6. 2022, č. j. MZP/2022/550/636, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové (dále též „ČIŽP“), ze dne 4. 3. 2022, č. j. ČIŽP/45/2022/1421, ve znění opravného usnesení. Tímto rozhodnutím uložila ČIŽP žalobkyni pokutu ve výši 25 000 Kč, neboť ji uznala vinnou mimo jiné ze spáchání přestupku podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 324/2016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o biocidech) při uvádění biocidního přípravku „Arpalit® BIO REPELENT SPREJ“ na trh na území České republiky. Žalobkyně podle ČIŽP nezajistila dle čl. 69 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 528/2012 ze dne 22. 5. 2012, o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (dále též „nařízení BPR“), aby byl biocidní přípravek označován v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006 (dále též „nařízení CLP“). Na baleních přípravku

o objemu 60 ml a 150 ml totiž nebylo u identifikace dodavatele uvedeno telefonní číslo a dále na balení přípravku o objemu 150 ml neměly uvedené výstražné symboly nebezpečnosti GHS02 a GHS07 požadovanou velikost 16 × 16 mm.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného v rozsahu popsaného přestupku žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil námitkám, v nichž žalobkyně dovozovala vady napadeného rozhodnutí. Žalovaný podle něj reagoval na podstatu všech odvolacích námitek, doplnil odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a jeho závěry nejsou vnitřně rozporné či nelogické.

[3] Ve vztahu k velikosti výstražných symbolů nebezpečnosti městský soud uvedl, že příslušné požadavky stanoví příloha č. I k nařízení CLP v pododdíle 1.2.1. Ta předepisuje v případě objemu balení nepřesahujícího 3 litry rozměr štítku „*pokud možno alespoň 52 × 74*“ a rozměr výstražného symbolu „*větší než 10 × 10, pokud možno alespoň 16 × 16*“ (vše v mm). Pro odpověď na otázku, jaké jsou požadavky na minimální rozměr štítku a symbolu, je tedy stěžejní význam slovního spojení „*pokud možno*“. Podle městského soudu nelze dané spojení s ohledem na přímou závaznost nařízení chápat jako doporučení, nýbrž jako minimální povolený standard rozměrů. Tomu odpovídá i text v bodě 1.2.1.4 („*rozměry musí být tyto*“) a uvození tabulky rozměrů slovy „*minimální rozměry*“. Použil-li unijní normotvůrce vedle výrazu „*alespoň*“ spojení „*pokud možno*“, cílil na situace, kdy u výjimečně malých balení nebude možné dosáhnout ani takto stanoveného minimálního rozměru štítku, potažmo výstražného symbolu. Spojení „*pokud možno*“ je proto třeba chápat jako výjimku z jinak pevně stanoveného pravidla, nelze-li základní požadavek na minimální rozměry dodržet. V opačném případě by postrádalo uvedení údaje v závazném textu nařízení smysl. Tento závěr má podle městského soudu oporu ve výkladu jazykovém, systematickém i teleologickém. Smyslem úpravy je zajistit dostatečně viditelné označení nebezpečných látek. Není proto důvod se spokojit s naprostým minimem aprobovaným pro mimořádné situace (10 × 10 mm), pokud velikost balení a štítku umožňuje standardní rozměr 16 × 16 mm. Tomu odpovídá i obecné pravidlo, že každý výstražný symbol pokrývá nejméně 1/15 minimální povrchové plochy štítku. Požadovaný rozměr 16 × 16 mm není určen správním uvážením žalovaného, ale vyplývá z nařízení CLP i z pokynů Agentury pro chemické látky (ECHA). S ohledem na to, že štítek na posuzovaném přípravku měřil 125 × 135 mm, nesplňoval hypotézu dovolující užití rozměru výstražného symbolu menšího než 16 × 16 mm. Činil-li tedy jeho rozměr pouze 10 × 10 mm, dopustila se žalobkyně daného přestupku.

[4] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalobkyně neměla povinnost uvést telefonní číslo u identifikace dodavatele biocidního přípravku. Zdůraznil, že posuzovaný přípravek je biocidním přípravkem ve smyslu nařízení BPR a současně látkou ve smyslu nařízení CLP. Tato nařízení nejsou ve vztahu subsidiarity ani ve vztahu obecného a zvláštního předpisu. Pokud je biocidní přípravek současně nebezpečnou látkou či směsí, je třeba na něj souběžně vedle nařízení BPR vztáhnout i nařízení CLP. O tom svědčí i čl. 2 odst. 3 nařízení BPR a čl. 4 odst. 4 nařízení CLP. Obě nařízení shodně požadují pro identifikaci držitele povolení (dodavatele) uvedení jeho jména (názvu) a adresy, nařízení CLP k tomu navíc vyžaduje uvést jeho telefonní číslo. Uvedení webových stránek, kde se telefonní číslo nachází, není podle městského soudu dostačující. Dodal, že řešené otázky jsou

pokračování

natolik zřejmé (*acte clair*), že neshledal důvod podat Soudnímu dvoru předběžnou otázku, ostatně žalobkyně takový postup ani nenavrhla.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítá, že městský soud nekriticky převzal argumentaci správních orgánů s poukazem na to, že jakákoliv norma je příkaz, a pro udržitelnost dané argumentace konstruoval hypotézu, kterou nařízení CLP neobsahuje. Výsledná argumentace je vnitřně rozporná, excesivně extenzivní a vytváří prostor pro nedovolenou svévoli správních orgánů v oblasti trestání. Městský soud podle ní pominul, že ani v závazném předpise nemusí mít všechny normy podobu bezpodmínečného příkazu.

[6] Podle stěžovatelky je třeba úpravu minimální velikosti výstražných symbolů (bod 1.2.1.2 přílohy č. 1 nařízení CLP) vykládat tak, že tato obsahuje dvě normy: zaprvé, pokud je stanovena minimální povrchová plocha štítku, pak minimální velikost výstražného symbolu činí její 1/15; zadruhé nesmí být výstražný symbol menší než 10 × 10 mm. Druhá norma je stanovena pro případy, kdy nařízení CLP nestanoví minimální velikost štítku. Jinak by se jednalo o zjevně nadbytečnou normu, což městský soud vůbec nezohlednil. Pokud by byl stanoven minimální údaj, jak tvrdí městský soud, nelze jej již dále prolomit. Stěžovatelka soudu dále vytýká, že z výrazu „pokud možno“ učinil negativní hypotézu „pokud není možno“ a teprve v případě jejího naplnění dovodil, že výstražný symbol musí být větší než 1 cm². Tím městský soud popřel závaznost jím samým nalezené minimální velikosti štítku v odůvodněných případech. Současně však sám uznal, že na specifické situace, kdy nelze umístit štítek přímo na výrobek pro jeho velikost či tvar, pamatuje pravidlo upravující alternativní způsoby uvádění informací. Je tak zřejmé, že městským soudem dovozená negativní hypotéza nemůže nastat, neboť se vyčerpává možností alternativního označení výrobků. Tím lze vždy dosáhnout kýžené velikosti štítku. Městský soud tak svým výkladem vytvořil obsoletní normu. Jeho gramatický a systematický výklad proto nemůže obstát. Totéž platí pro jeho teleologický výklad, který by podle stěžovatelky vedl k možnosti značit menší balení menšími výstražnými symboly, ačkoliv platí, že čím závadnější obsah, tím menší množství je zpravidla volně prodejné. Navíc, při maximální možné velikosti štítku 50 × 70 mm by již bez dalšího postačoval výstražný symbol jen větší než 10 × 10 mm, ačkoliv podle pravidla 1/15 obsahu štítku by měl mít symbol velikost 15,3 × 15,3 mm. Podle stěžovatele by takové chápání legislativní úpravy činilo tuto extrémně nešťastnou, přičemž dané by bylo lze koncipovat jednodušeji.

[7] Podle stěžovatelky rovněž nelze opírat výklad normy o pokyn ECHA, neboť se nejedná o právní předpis či rozhodnutí soudu a ani nemá oficiální český překlad. Soud je vázán zákonem. Pokud pak není daná norma dostatečně konkrétní či jednoznačná, musí být přijat výklad pro adresáta výhodnější, předpokladatelnější.

[8] Dále stěžovatelka nerozumí výtce městského soudu, že neuvedla žádný důvod, proč by se na ni měla vztahovat výjimka z označování podle čl. 17 a 29 nařízení CLP. Uvedená ustanovení podle ní jen potvrzují nesprávnost výkladu soudu. Shrnuje, že nařízení CLP

stanoví minimální velikost štítku pouze pro balení větší než 3 l objemu; v případě balení do 3 l objemu stanoví doporučující velikost štítku, ergo se neuplatní pravidlo 1/15, nýbrž z druhého normativu – 10 × 10 mm.

[9] Ve zbytku kasační stížnosti stěžovatelka cituje obsah žaloby. Tuto ve vztahu k druhému skutku spočívajícímu v absenci telefonního čísla u identifikace dodavatele biocidního přípravku lehce modifikuje v tom směru, že nedostatečné vypořádání její námitky vytyká namísto žalovanému městskému soudu. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka požaduje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a plně se ztotožnil s napadeným rozsudkem. Zdůraznil, že označování biocidních přípravků, chemických látek a směsí v souladu s požadavky nařízení CLP patří mezi nejdůležitější opatření z hlediska bezpečnosti, ochrany lidského zdraví a životního prostředí při jejich používání, a je dle jeho názoru tedy třeba jejich dodržování striktně požadovat. Kasační stížnost označil za nedůvodnou.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného v rozsahu, ve kterém potvrdil, že se dopustila přestupku podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o biocidech, a to dvěma samostatnými skutky. Jednak podle správních orgánů nebylo na baleních zkoumaného přípravku u identifikace dodavatele uvedeno telefonní číslo a dále na balení tohoto přípravku o objemu 150 ml neměly uvedené výstražné symboly nebezpečnosti požadovanou velikost 16 × 16 mm.

[14] Ve vztahu k prvnímu skutku, tj. neuvedení telefonního čísla, stěžovatelka v kasační stížnosti v podstatě toliko doslovně zopakovala svou žalobní argumentaci (body 39-47). V této souvislosti lze poukázat na rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40, podle kterého „stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem – v tomto případě nevyčerpání žalobou vymezeného předmětu řízení). Nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřípustnou, neboť se mýlí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4

pokračování

s. ř. s.)“. Právě k situaci popsané v poslední větě citovaného rozsudku došlo i v nynější věci. Stěžovatelka pouze mechanicky zopakovala žalobní námitky, aniž by jakkoliv reflektovala jejich vypořádání ze strany městského soudu. Ten přitom na její žalobní argumentaci řádně reagoval a předložil vůči ní vlastní autonomní úvahu (odlišnou od žalovaného) o tom, proč bylo povinností stěžovatelky naplnit v otázce označení biocidního přípravku požadavky nejen nařízení BPR, ale i nařízení CLP. Městský soud se podrobně zabýval vztahem obou nařízení, a s poukazem na jejich předmět a konkrétní ustanovení plausibilně vysvětlil svůj závěr, že tento vztah má povahu vzájemně se doplňujících předpisů. Vypořádal tedy příslušné žalobní námitky způsobem, proti kterému již není argumentace zopakovaná stěžovatelkou v kasační stížnosti nadále schopná obstát; takové námitky jsou proto nepřipustné (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36).

[15] Za kasační argumentaci týkající se prvního skutku (neuvedení telefonního čísla) lze proto považovat pouze text uvedený v bodě 47 kasační stížnosti, kde stěžovatelka městskému soudu (tak jako předtím žalovanému) vytýká, že se s žalobními námitkami vypořádal pouze holým odkazem na některá ustanovení nařízení CLP a řádně své závěry neobjasnil. Jinými slovy, vytýká městskému soudu v tomto rozsahu nepřezkoumatelnost jeho rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud se proto zabýval daným skutkem pouze nastíněnou optikou, tedy zda městský soud řádně zdůvodnil své závěry. Musí přitom konstatovat, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti v žádném případě netrpí. Stěžovatelka v žalobě nespороvala skutečnost, že její biocidní přípravek je látkou nebo směsí ve smyslu nařízení CLP, ale omezila svou argumentaci na tvrzení, že na přípravku nebyla povinna uvést telefonní číslo pro subsidiární povahu nařízení CLP. Jinými slovy se přímo zabývala (ne)aplikací nařízení CLP. Za takové situace pak nelze vytýkat městskému soudu, že věnoval svou pozornost výkladu konkrétních ustanovení, která podle jeho názoru na situaci stěžovatelky dopadají. Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že by městský soud své závěry řádně neobjasnil. Naopak, jak vyplývá již z výše uvedeného, městský soud podal přesvědčivý výklad, proč není vzájemný vztah mezi nařízením BPR a CLP vztahem subsidiarity, ale že jde o dvě doplňující se právní úpravy chemických látek. Vysvětlil, že stěžovatelčin přípravek je biocidním přípravkem podle nařízení BPR a současně i nebezpečnou směsí ve smyslu nařízení CLP a že za takové situace byla stěžovatelka povinna označit svůj přípravek v souladu s oběma nařízeními. Námitka nepřezkoumatelnosti je pro výše uvedené nedůvodná.

[17] Nejvyšší správní soud tak přistoupil k podstatě kasační stížnosti, již je polemika stěžovatelky se závěry městského soudu ve vztahu ke druhému skutku spočívajícímu v nedostatečné velikosti výstražných symbolů.

[18] Nejprve soud připomene relevantní právní úpravu a zrekapituluje skutková zjištění správních orgánů.

[19] Podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o biocidech se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *jako držitel povolení dodá na trh na území České republiky*

biocidní přípravek, který není klasifikován, označen a balen v souladu s požadavky podle čl. 69 nařízení o biocidech.

[20] Podle čl. 69 odst. 1 věty první nařízení BPR držitelé povolení zajistí, aby biocidní přípravky byly klasifikovány, baleny a označovány v souladu se schváleným soubornem vlastností biocidního přípravku, zejména se standardními větami o nebezpečnosti a pokyny pro bezpečné zacházení podle čl. 22 odst. 2 písm. i), a v souladu se směrnicí 1999/45/ES a případně s nařízením CLP.

[21] Podle čl. 17 odst. 1 písm. d) nařízení CLP platí, že látka nebo směs klasifikovaná jako nebezpečná a zabalená v obalu musí být označena štítkem, který obsahuje popřípadě výstražné symboly nebezpečnosti v souladu s článkem 19.

[22] Podle čl. 19 nařízení CLP musí s výhradou článku 33 výstražné symboly nebezpečnosti splňovat požadavky stanovené v oddíle 1.2.1 přílohy I a v příloze V.

[23] Podle čl. 29 odst. 1 nařízení CLP má-li obal látky nebo směsi takový tvar či formu nebo je tak malý, že je nemožné splnit požadavky kladené článkem 31 na štítek obsahující informace v jazycích členského státu, v němž je daná látka nebo směs uváděna na trh, uvádějí se prvky označení podle čl. 17 odst. 2 prvního pododstavce v souladu s oddílem 1.5.1 přílohy I. Tím je dle uvedeného oddílu přílohy myšleno uvádění informací formou rozkládacích štítků, přívěsných visacek nebo na vnějším obalu.

[24] Podle čl. 31 odst. 4 nařízení CLP musí být tvar, barva a velikost výstražného symbolu nebezpečnosti a rozměry štítku v souladu s oddílem 1.2.1 přílohy I.

[25] Podle oddílu 1.2.1.3 přílohy č. I nařízení CLP každý výstražný symbol nebezpečnosti pokrývá nejméně jednu patnáctinu minimální povrchové plochy štítku, který je určen k uvedení informací požadovaných podle článku 17. Minimální plocha každého výstražného symbolu nebezpečnosti nesmí být menší než 1 cm².

[26] Oddíl 1.2.1.4 pak uvádí, že rozměry štítku a každého výstražného symbolu musí být tyto:

Tabulka 1.3

Minimální rozměry štítků a výstražných symbolů

<i>Objem balení</i>	<i>Rozměry štítku (v milimetrech) pro informace požadované podle článku 17</i>	<i>Rozměry každého z výstražných symbolů (v milimetrech)</i>
<i>nepřesahující 3 litry:</i>	<i>pokud možno alespoň 52 × 74</i>	<i>větší než 10 × 10</i>

pokračování

		<i>pokud možno alespoň 16 × 16</i>
<i>větší než 3 litry, ale nepřesahuj ící 50 litrů:</i>	<i>alespoň 74 × 105</i>	<i>alespoň 23 × 23</i>
<i>větší než 50 litrů, ale nepřesahuj ící 500 litrů:</i>	<i>alespoň 105 × 148</i>	<i>alespoň 32 × 32</i>
<i>větší než 500 litrů:</i>	<i>alespoň 148 × 210</i>	<i>alespoň 46 × 46</i>

[27] Ze správního spisu vyplývá – a mezi stranami není sporné – že stěžovatelčin biocidní přípravek obsahuje nebezpečnou chemickou směs ve smyslu nařízení CLP. Tento přípravek byl označen výstražnými symboly nebezpečnosti GHS02 a GHS07 o rozměrech 10 × 10 mm, a to jak v případě balení o objemu 60 ml, tak v případě balení o objemu 150 ml. Přípravek o velikosti balení 150 ml byl přitom označen štítkem o rozměru 125 × 135 mm.

[28] Podle stěžovatelky odpovídají rozměry symbolů 10 × 10 mm právní úpravě nařízení CLP, neboť slovní spojení „*pokud možno alespoň*” jsou doporučujícího, nikoli příkazního charakteru. Pro její balení, jehož objem nepřesahuje 3 l, tudíž není povinně stanovena minimální plocha štítku nařízením CLP. V důsledku toho nelze aplikovat pravidlo 1/15 uvedené v první větě oddílu 1.2.1.3 přílohy č. I, neboť to je spojeno s minimální povrchovou plochou štítku. Ze stejného důvodu se neuplatní ani rozměry 16 × 16 mm uvedené v tabulce 1.3 pro výstražné symboly, neboť ty jsou vypočteny jako 1/15 z minimální povrchové plochy štítku. Aplikuje se pouze pravidlo podle věty druhé, tedy že výstražný symbol nesmí být menší než 1 cm². To stěžovatelka splnila.

[29] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že nařízení CLP výslovně váže minimální velikost výstražných symbolů nebezpečnosti na minimální rozměry štítku, na němž se uvádí informace požadované podle článku 17. Minimální předepsané rozměry štítků a výstražných symbolů se pak liší v závislosti na tom, jak velký je objem balení konkrétního přípravku. Rozdíly mezi jednotlivými skupinami balení jsou úměrné. Z výše citované tabulky 1.3 zřetelně plyne, že čím je objem balení větší, tím větší musí být i rozměry plochy (informativního) štítku na přípravku a v něm obsažené výstražné symboly. Pravidlo o velikosti výstražného symbolu odpovídající nejméně 1/15 minimální plochy štítku je zachováno u všech jednotlivých kategorií objemů balení. Z hlediska jazykového výkladu je však patrné, že unijní normotvůrce zvolil v případě první skupiny balení nepřesahujících svým objemem 3 litry, oproti dalším skupinám, mírně odlišnou úpravu. Slovo „*alespoň*” spojil se slovním spojením „*pokud možno*”. S ohledem na to, že se výsledná formulace „*pokud možno alespoň*” v české verzi nařízení CLP nachází izolovaně pouze v tabulce 1.3, nenašel soud v tomto směru prostor ke srovnání významu v jiných částech nařízení CLP. Z tohoto důvodu pro účely výkladu nahlédl do jiných jazykových verzí nařízení CLP s vědomím toho, že všechny úřední jazyky jsou, alespoň formálně, autentické a z hlediska závaznosti rovnocenné (viz nařízení Rady č. 1/1958/EHS o jazykovém režimu EHS, které bylo

novelizováno v rámci každé vlny rozšíření EU, a např. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit*, C-283/81, bod 18). K tomu lze doplnit, že Soudní dvůr pro případ rozporů mezi jednotlivými jazykovými verzemi stanovil zákaz izolace; vnitrostátní soud se nemůže omezit pouze na jazykovou verzi v úředním jazyce svého členského státu a tuto považovat bez dalšího za rozhodnou, ale v případě pochybností musí text daného ustanovení vykládat ve světle verzí v jiných úředních jazycích.

[30] Jak plyne z výše uvedeného, nařízení CLP upravuje minimální možné rozměry výstražných symbolů explicitně hned dvakrát, jednak v druhé části oddílu 1.2.1.3 přílohy č. I (*nesmí být menší než 1 cm²*) a dále v tabulce 1.3 (*větší než 10 × 10*). Je přitom evidentní, že obě normy upravující minimální možný rozměr nejsou totožné, ale liší se. Výstražný symbol o rozměru 10 × 10 mm totiž sice vyhovuje oddílu 1.2.1.3 (není menší než 1 cm²), ale na druhou stranu neodpovídá parametru stanovenému v tabulce 1.3, podle níž má být větší než tyto rozměry. Jak plyne ze srovnání s ostatními jazykovými verzemi, české znění nařízení CLP v tomto ohledu obsahuje u pravidla „větší než 10 × 10” nesprávný překlad. Ostatní jazykové verze nařízení CLP jednoznačně pracují s ekvivalentem uvedeným v druhé části oddílu 1.2.1.3 přílohy č. I, který je proto rozhodující. Platí tedy, že výstražný symbol na štítku balení nepřesahujícího svým objemem 3 litry „*nesmí být menší než 1 cm²*” („*not smaller than 10 × 10*”, „*najmenej 10 × 10*”, „*nie mniej niż 10 × 10*”).

[31] Mezi účastníky řízení však není sporu o tom, zda stěžovatelka dodržela povinnost, aby výstražné symboly nebyly menší než 10 × 10 mm, nýbrž o tom, zda byla povinna umístit na štítek výstražné symboly tak, aby velikost každého z nich pokrývala nejméně 16 × 16 mm, tedy nejméně jednu patnáctinu minimální plochy štítku stanovené rozměrem 52 × 74 mm.

[32] Městský soud se v tomto ohledu správně zaměřil na výklad slovního spojení „*pokud možno alespoň*”, obsaženého v tabulce 1.3. Pro posouzení věci je totiž zásadní, zda nařízení CLP v případě balení o objemu nepřesahujícím 3 litry tímto způsobem závazně stanovuje minimální povrchovou plochu informativního štítku, či nikoliv.

[33] Odpověď na danou otázku skutečně nelze nalézt v povaze samotného nařízení, jak činil městský soud v bodě 27. napadeného rozsudku. Jakkoliv má městský soud pravdu, že nařízení je přímo závazné pro osoby, na které se vztahuje, tato povaha nařízení nijak nesouvisí s tím, zda jeho vlastní text ukládá v konkrétní normě adresátům závaznou povinnost. Podstatný je obsah konkrétní normy, tedy co obecně závazné nařízení ukládá, zda předepíše povinnost nebo nikoliv.

[34] Městský soud nicméně již zcela trefně poukázal na to, že pojem „*pokud možno alespoň*” je obsažen v tabulce, která podle svého názvu upravuje právě *minimální rozměry štítků a výstražných symbolů*, a to v případě štítků slovy *pokud možno alespoň 52 × 74*, a v případě výstražných symbolů slovy *pokud možno alespoň 16 × 16*. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že při výkladu dále nelze odhlédnout od toho, že se formulace „*pokud možno alespoň*” nenachází v plynulém textu některého ustanovení nařízení CLP, ale toliko ve dvou buňkách tabulky. Je proto nutné brát v potaz rovněž jistou výrazovou úspornost a heslovitost daného vyjádření, které nutně zcela logicky vyplývá z jeho umístění v nařízení. O to více získávají na významu právě skutečnosti, na které poukázal městský soud, a sice, že

pokračování

krom názvu odkazujícího na *minimální* rozměry, je tabulka uvozena slovy *rozměry štítku a každého výstražného symbolu musí být tyto*. Samotná koncepce tabulky tedy skutečně hovoří ve prospěch závěru, že je v ní vždy obsažen minimální povolený standard plochy štítku, a to i v případě balení o objemu do 3 litrů.

[35] Ačkoliv je tedy norma „*pokud možno alespoň*” vyjádřena v tabulce heslovitým způsobem, jsou z ní patrné dvě samostatné části normy; hypotéza a dispozice. Dispozice právní normy je vlastní pravidlo chování, tvořící jádro právní normy, a hypotéza právní normy je potom ta část právní normy, která stanoví podmínky, za nichž nastane dispozice a popř. sankce. (Hendrych, D. a kol. *Právníkový slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009). V normě „*pokud možno alespoň*” je onou hypotézou část „*pokud možno*” a dispozicí slovo „*alespoň*”. Uvedená hypotéza reflektuje skutečnost, že první (úvodní) kategorie balení uvedená v tabulce 1.3 se vztahuje na balení o objemu „od nuly” do 3 litrů, jde tedy o významné rozpětí zahrnující i ta nejmenší možná balení. V případě takových balení – na rozdíl od například litrových – není objektivně možné smysluplně stanovit obecný minimální rozměr štítku tak, aby tento ještě pojal všechny požadované informace podle čl. 17 nařízení CLP. Právě na tato balení míří popsaná hypotéza „*pokud možno*”. To, že je rozměr štítku v případě balení o objemu do 3 litrů spojen s podmínkou, pak činí jeho aplikaci závislou na splnění stanovené (podmiňující) skutečnosti („*pokud možno*”), nikoliv však dobrovolnou. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že by se jednalo o doporučující normu. Je-li naplněna dispozice (pokud je to možné), uplatní se navazující hypotéza (rozměr činí alespoň). Soud tak nemá pochybnosti o závazné povaze normy ve vztahu k minimálním rozměrům informativního štítku. Jinými slovy, nařízení CLP stanoví i v případě balení do objemu 3 litry minimální povrchovou plochu štítku 52 × 74 mm, pakliže je naplněna dispozice – pokud je to možné. K tomu soud dodává, že pokud by šlo o prosté doporučení, bylo by pravidlo obsažené v první větě oddílu 1.2.1.3 přílohy č. I zcela obsoletní.

[36] Tomu, že výraz *pokud možno alespoň* nelze chápat jako jakési doporučení, nýbrž jako stanovení závazné minimální plochy štítku za podmínky, že je dosažení této velikosti objektivně možné, konvenují navíc i další jazykové verze nařízení CLP. Například v anglické verzi je vyjádření možnosti a minimálního rozměru odděleno čárkou: „*if possible, at least*”; slovenská a polská verze pak daleko popisněji uvádí: „*ak je to možné, najmenej*” a „*w miarę możliwości co najmniej*”. Tyto verze nelze vyjádřit českým ekvivalentem jinak než: „*pokud je to možné, alespoň*”. Z průvodního textu k tabulce, jejího názvu, rozboru normy a v neposlední řadě i ze srovnání různých jazykových verzí nařízení, tak poměrně zřetelně vyplývá jazykový výklad, podle něhož není na uvážení držitele povolení, zdali se na přípravku rozhodne umístit štítek či symbol o uvedených rozměrech, ale tyto rozměry jsou stanoveny jako povinné, pokud je objektivně možné je dodržet.

[37] Zde však Nejvyšší správní soud připomíná, že Soudní dvůr stanovil nejen výše uvedený zákaz izolace, ale také zákaz majorizace; rozhodný význam tudíž nelze určit pouze podle početní většiny jazykových verzí, a to ani tehdy, kdy je zjevné, že v jedné z jazykových verzí došlo k chybě v překladu. Výkladové nesrovnalosti tedy nemohou být bez dalšího vyřešeny upřednostněním jednoho či většiny jazyků, ale je třeba zjistit „*skutečný význam*” dané normy podle účelu a smyslu právní úpravy, příp. na základě systematického výkladu (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 18. 9. 2014, *Vueling Airlines*, C-487/12, body 30 a 31, ze dne 19. 4. 2007, *UAB Profisa*, C-63/06, body 13 a 14, nebo ze dne 28. 3. 1985, *Komise proti Spojenému království*, 100/84, body 16 a 17).

[38] Co se týče účelu a významu právní úpravy, shoduje se Nejvyšší správní soud se soudem městským, že smyslem dané právní úpravy je zajistit dostatečně viditelné značení nebezpečných látek a směsí. To vyplývá i z článku 1 nařízení CLP. Konstrukce tabulky 1.3 pak zřetelně sleduje cíl, aby velikost štítku a velikost piktogramů zůstala úměrná velikosti obalu. Bylo by proti smyslu této úpravy, aby byla velikost výstražného štítku v případech balení až do objemu 3 litry ponechána zcela libovolnému uvážení držitele povolení, a tento si tak mohl legitimně zvolit piktogram o velikosti toliko 1 cm² i v případě např. již poměrně objemného balení o 1 či 2 litrech. Takový výsledek by byl daleko absurdnější než stěžovatelem uváděna možnost, že by u balení o malém objemu, na které nelze umístit štítek větší než 50 × 70 mm, mohla legitimně činit velikost výstražného štítku jen 10 × 10 mm.

[39] Je pravdou, že věta druhá oddílu 1.2.1.3 přílohy č. I stanoví nejzazší (minimálně) přípustný rozměr výstražného symbolu tak, že tento „*nesmí být menší než 1 cm²*“. Toto pravidlo však představuje výjimku, která se aplikuje pouze v situaci, kdy nelze postupovat podle věty první citovaného oddílu, tedy v situacích, kdy nelze dodržet minimální povrchovou plochu štítku a z ní plynoucí rozměr výstražného symbolu alespoň 16 × 16 mm. Soud nesdílí závěr stěžovatelky, že by byla druhá věta citovaného oddílu zjevně nadbytečnou normou, jestliže je i pro balení o objemu do 3 litrů stanovena minimální velikost štítku. Stěžovatelka pomíjí, že mohou nastat situace, kdy sice nebude objektivně možné dodržet u balení o objemu do 3 l minimální rozměr štítku 52 × 74 mm, avšak stále ještě bude možné toto balení označit štítkem o takovém rozměru, že se na něj vejdou všechny povinně i nepovinně uváděné informace, včetně výstražného symbolu o velikosti minimálně 1 cm². V takovém případě lze stále dodržet požadavky stanovené v čl. 31 nařízení CLP ve spojení s oddílem 1.2.1 přílohy I., aniž by bylo nutné postupovat podle čl. 29 nařízení CLP (uvádět informace formou rozkládacích štítků, přívěsných visaček nebo na vnějším obalu). U takového štítku (který nesplňuje minimální rozměry 52 × 74 mm) se pak neuplatní pravidlo jedné patnáctiny, neboť to je vázáno na minimální rozměry štítku (ty by nemohly být objektivně dodrženy). Současně je zcela v souladu s nařízením CLP, že související výstražný symbol na tomto štítku bude o obsahu minimálně 1 cm² (rozměry 16 × 16 mm jsou číselným vyjádřením pravidla 1/15).

[40] Není však úkolem soudu domýšlet takové hypotetické situace, neboť v posuzované věci se o takový případ nejedná. Z protokolu o kontrole totiž vyplynulo, že dotčený biocidní přípravek v balení o objemu 150 ml byl označen štítkem o rozměrech 125 × 135 mm. Při srovnání obsahu tohoto štítku (125 × 135 mm, tj. 168,75 cm²) s obsahem štítku o minimálně přípustných rozměrech dle přílohy č. 1 (52 × 74 mm, tj. 38,48 cm²) jde obsahově o více jak čtyřnásobně větší štítek. Bylo tedy nepochybně možné, aby byl dodržen minimální rozměr štítku alespoň 52 × 74 mm. V tom případě by ovšem bylo možné aplikovat výjimku podle věty druhé oddílu 1.2.1.3 přílohy č. I skutečně pouze tehdy, pokud by stěžovatelka přednesla relevantní důvody, pro které nebylo objektivně možno umístit výstražné symboly o minimální velikosti každého 16 × 16 mm. To se však nestalo. Nutno připomenout, že stěžovatelka nijak relevantně nerozporovala skutkový závěr žalovaného, že z hlediska umístění výstražných symbolů o velikosti 16 × 16 mm byl obal přípravku dostatečně veliký, neměl složitý tvar a nebezpečnost směsí nevyžadovala uvedení velkého počtu výstražných symbolů, vět o nebezpečnosti, pokynů pro bezpečné zacházení

pokračování

a doplňkových vět, a že přípravek byl označován pouze dvěma grafickými symboly, tudíž ani z tohoto pohledu nevznikla překážka pro dodržení požadované velikosti.

[41] Městský soud tak uchopil dotčenou právní úpravu zcela správně a nezaložil své posouzení na nějaké vykonstruované negativní hypotéze. Toliko se snažil stěžovatelce vysvětlit, že normu, již se dovolává (*minimální plocha každého výstražného symbolu nebezpečnosti nesmí být menší než 1 cm²*), nelze aplikovat v případech, kdy lze dodržet minimální rozměr štítku o velikosti 52 × 74 mm, potažmo výstražného symbolu 16 × 16 mm (výklad *a contrario*), jako tomu bylo v posuzované věci.

[42] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že nosné závěry rozhodnutí správních orgánů a napadeného rozsudku mají oporu v právní úpravě, především v nařízení CLP, a správním spisu. Nejvyšší správní soud se s nimi proto ztotožnil, v důsledku čehož nemohl shledat důvodnou ani polemiku stěžovatelky s nimi. Je pravdou, že městský soud své úvahy částečně opřel i o pokyn ECHA, na který upozorňovala v prvostupňovém rozhodnutí i ČIŽP, avšak jednalo se o doplňkový argument, neboť právní rozbor městského soudu spočíval primárně na užití výkladových metod. V posuzované věci byla stěžovatelka vzhledem k výše uvedenému povinna svůj biocidní přípravek v balení 150 ml označit výstražnými symboly o minimálních rozměrech 16 × 16 mm, nikoliv o rozměrech 10 × 10 mm.

[43] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[44] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. října 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu