



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci **žalobce M. S., s. r. o. (dříve M. V. C., s. r. o.)**, zastoupeného JUDr. Evou Šaškovou, advokátkou se sídlem Štítného 1344, Kladno, proti **žalované České obchodní inspekci**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 30. 10. 2003, č. j. 4677/1100/2003/Kr/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 2/2004 - 32,

t a k t o:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 2/2004 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Včasnou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 30. 10. 2003, č. j. 4677/1100/2003/Kr/Št.

Uvedeným rozhodnutím zamítl ústřední ředitel žalované odvolání a potvrdil rozhodnutí České obchodní inspekce, kterým byla žalobci podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, uložena pokuta ve výši 70 000 Kč pro porušení povinností stanovených v § 13 odst. 2 citovaného zákona, jehož se žalobce dopustil tím, že v období od 1. 10. 1999 do 31. 12. 2002 uvedl jako výrobce na trh stanovené výrobky bez prohlášení o shodě.

Městský soud v odůvodnění rozsudku podrobně zrekapituloval průběh celého řízení a zdůraznil, že podle zákona o technických požadavcích na výrobky (ve znění tehdy účinném) byl žalobce jako výrobce kovových dílců a prvků používaných v pozemních komunikacích (mostních konstrukcí) povinen před uvedením na trh vydat prohlášení o shodě výrobku s technickými předpisy a o dodržení stanoveného postupu posouzení shody (dále „prohlášení

o shodě“). V předmětné věci nebyl mezi účastníky spor o tom, že žalobce v uvedené době uváděl jmenované výrobky na trh, a že před jejich uvedením na trh nevydal prohlášení o shodě. Sporu nebylo ani o tom, že byly na trh uváděny výrobky stanovené dle nařízení vlády č. 178/1997 Sb. (od dubna 2003 pak dle nařízení vlády č. 163/2002 Sb.) a ani o tom, že žalobce tyto výrobky fakticky vyrobil.

Soud se však neztotožnil s námitkou žalobce, že povinnost vydat prohlášení o shodě nastupuje pouze u osoby, která nese celkovou odpovědnost za všechny faktory ovlivňující možná nebezpečí spojená s používáním výrobku. Uvedl, že taková povinnost stíhá výrobce, kterým je osoba, která vyrábí výrobek (aniž jej navrhla) a také ta, která jej pouze navrhla (aniž by ho vyráběla). Závěr, že žalobce sice vyráběl uvedené výrobky a uvedl je na trh, avšak dle dokumentace osoby odlišné a proto nebyl povinen vydat prohlášení o shodě, je tak lichý.

Žalobce napadl rozsudek soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. a domáhal se zrušení napadeného rozsudku. Poukázal předně na to, že soud nesprávným způsobem posoudil právní otázku, zda je žalobce výrobcem a tedy osobou odpovědnou za prohlášení o shodě. Ani správní orgány řádně neodůvodnily, proč považují žalobce, jako jednoho ze subdodavatelů, za osobu odpovědnou za celý proces vzniku výrobku. Žalobce předně ani nezná, jakým vlivům bude konstrukce vystavována, ať už při transportu či montáži do stavby. Závěr, o tom, že jestliže žalobce vyrobil předmětné výrobky, pak je výrobcem ve smyslu zákona o technických požadavcích na výrobky a je tedy osobou odpovědnou za vydání prohlášení o shodě je zcela nesprávný; žalovaná, ani soud nevycházely z účelu zákona a na něho navazujícího vládního nařízení.

Dále namítl, že u něj proběhla další kontrola plnění povinnosti opatřit výrobky prohlášením o shodě. Protože žalobce s tímto postupem nesouhlasil, podal městskému soudu další žalobu s žádostí o spojení věci a navrhl, aby soud nařídil jednání. Soud pochybil, jestliže k takovému postupu nepřistoupil.

Zdůraznil, že sporným nadále zůstává otázka, zda je žalobce výrobcem a osobou, která uvádí výrobky na trh a je tak povinen k tomu vydat prohlášení o shodě.

Závěrem upozornil, že nařízení vlády č. 163/2002 Sb. bylo novelizováno nařízením vlády č. 312/2005 Sb.; podle změn v něm obsažených by již takovou povinnost neměl. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný důvodnost kasační stížnosti odmítl. Připomněl, že žalobce předmětné výrobky uvedl na trh (o čemž svědčí podklady ve správním spise), aniž by vydal písemné prohlášení o shodě; porušil tak tedy § 13 odst. 2 zákona o technických požadavcích na výrobky a je proto osobou odpovědnou za vydání prohlášení o shodě výrobků s technickými požadavky. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost je obsahem totožná jako žalobcovo odvolání i jeho žaloba, odkázal na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ještě předtím však, než Nejvyšší správní soud přistoupil k vlastnímu přezkoumání žalobcových výtek, týkajících se vyřešení právní otázky existence jeho povinnosti vydat

prohlášení o shodě, zabýval se nejprve námitkou vadného postupu soudu, jestliže nenařídil ve věci jednání, ač jej žalobce s takovou svojí vůlí seznámil.

Ze soudního spisu je zřejmé, že žaloba byla podána městskému soudu dne 6. 1. 2004. Žalobce svým přípisem soudu došlým dne 29. 6. 2005 oznámil, že u městského soudu probíhá další řízení v jeho věci a to pod sp. zn. 7 Ca 40/2005, v níž žalobce soud požádal o nařízení jednání. Stejným přípisem současně požádal soud o zvážení spojení obou věcí. (č. l. 26 soudního spisu).

Výzvu soudu ke sdělení, zda žalobce požaduje ve věci nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.) žalobce převzal dne 1. 7. 2004, tedy poté, co již sám soud oznámil, že u téhož soudu probíhá další řízení v jeho věci, v níž požádal o nařízení jednání a navrhl spojení obou věcí. Vyjádřil tak již svoji vůli účasti při jednání ve věci. I když zmíněný přípis neobsahuje zcela přesné a konkrétní prohlášení, že trvá na účasti při jednání i ve věci zde souzené, bylo jeho sdělení minimálně důvodem pro objasnění obsahu takového žalobcova návrhu soudem. Není přijatelné, aby ze skutečnosti, že k výzvě soudu, která následovala až poté, co žalobce svým způsobem svoji vůli na účasti při jednání projevil, opakovaně již výslovně nesdělil, zda na jednání trvá, soud dovodil udělení souhlasu s upuštěním od jednání.

Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Zásadou při projednání žaloby soudem je její veřejné projednání za přítomnosti účastníků řízení (článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky). Rozhodování bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s. sice stanoví právní fikci souhlasu s takovým postupem, pokud účastník však již jednou vyslovil s takovým postupem svůj nesouhlas (popřípadě existuje o konkrétnosti projevu jeho vůle pochybnost - jako se to stalo v tomto případě), musí soud při projednání věci takový jeho procesní úkon respektovat, popřípadě vzniklou pochybnost odstranit. Vyslovený nesouhlas či pochybnost o obsahu projevené vůle s projednáním věci tak brání soudu rozhodnout věc bez nařízení jednání, byť na výzvu soudu zaslanou žalobci později již nereagoval.

Jak již bylo uvedeno, právo na ústní a veřejné projednání věci je právem základním a ústavním, a proto musí být v soudním řízení respektováno při výkladu procesního právního předpisu (zde soudního řádu správního). Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že nelze obecně vyvodit ze znění § 51 odst. 1 s. ř. s. tzv. fikci souhlasu podle tohoto ustanovení za situace, kdy již dříve v řízení účastník projevil vůli (byť ne zcela pregnantním způsobem) účasti na jednání. Vždyť je to právě účastník řízení, kdo s věcí samotnou a v tomto směru i řízením, disponuje. V takovém případě bylo proto na soudu, nebyl-li mu zcela zřejmý obsah projevu žalobcovy vůle k účasti na projednání věci, aby si situaci objasnil.

Tento stížní bod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je proto důvodný; jednalo se o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Za situace, kdy podstatným obsahem žaloby i kasační stížnosti je vyřešení právní otázky, rozhodl se Nejvyšší správní soud na ni v obecné rovině odpovědět přesto, že zároveň

zrušuje rozsudek městského soudu pro vadu řízení před ním. Činí tak především z důvodů ekonomie řízení.

Nastolenou právní otázkou je, zda žalobce byl povinen, jako výrobce předmětných mostních konstrukcí, tedy částí posléze většího díla, vydat prohlášení o shodě k těmto výrobkům (ocelovým mostním konstrukcím) podle zákona o technických požadavcích na výrobky a nebo má takovou povinnost až zhotovitel finálního díla.

Nejvyšší správní soud vyšel z těchto skutečností: Stěžovateli byla uložena pokuta za porušení § 13 odst. 2 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, kterého se měl dopustit tím, že v období od 1. 10. 1999 do 31. 12. 2002 uvedl na trh výrobky, na které v postavení výrobce nevydal před uvedením na trh prohlášení o jejich shodě s technickými požadavky. [Sporným v dané věci není skutečnost, že žalobce předmětné ocelové mostní konstrukce v uvedeném období vyrobil a dodal na trh, a to pro zakázky silničních mostů (R., P., L., M.), a také železničních mostů (B., D.)].

Předmětem a cílem citovaného zákona, jež jsou vyjádřeny v jeho § 1, je především úprava způsobu stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem, (dále jen "oprávněný zájem"). Stanoví povinnosti i práva osobám, které uvádějí na trh nebo distribuují, popřípadě uvádějí do provozu výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit oprávněný zájem; tímto nejsou dotčena ustanovení zvláštních právních předpisů pro provoz výrobků. Oblastí úpravy jsou i práva a povinnosti osob pověřených k činnostem podle tohoto zákona, které souvisí s tvorbou a uplatňováním českých technických norem nebo se státním zkušebnictvím. V neposlední řadě tvoří významný podklad pro zajištění informačních povinností souvisejících s tvorbou technických předpisů a technických norem, vyplývajících z mezinárodních smluv a požadavků práva Evropských společenství.

Na tomto místě jen na okraj (pro hlubší pochopení smyslu citovaného zákona) soud připomíná, že právě v období let 1997 a 1998 došlo pod vlivem snahy o souladnost norem Evropského společenství a norem vnitrostátních k rozsáhlejší *normotvorbě*, jejímž hlavním smyslem bylo zejména zlepšit přístup českých výrobků na trhu EU bez dalších ověřovacích procedur, zjednodušit dovoz výrobků majících svůj původ v zemích EU, a zavést v České republice mechanismy, obvyklé pro ekonomiky členských států EU, odpovídající požadavkům na volný pohyb zboží a výrobků a to i z pohledu zajištění jejich bezpečnosti. Vedle zmíněného zákona o technických požadavcích na výrobky je možno připomenout zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, který zakazuje uvádět na trh výrobky zdravotně závadné a s prošlým datem použitelnosti, či zákon o ochraně spotřebitele a podobně. Zákaz nabídky a prodeje nebezpečných výrobků je obecným zákazem, který není vztažen jen na prodávající, ale rovněž na výrobce, dovozce i dodavatele a také na jejich zaměstnance. Je vztažen nejen na výrobky, ale přiměřeně též na poskytování služeb.

Společným prvkem pak byla snaha zakotvit nejen požadavky na bezpečnost výrobků, jež jsou uváděny na trh, ale i na širší informační povinnost o nich. Rovněž zákon o technických požadavcích na výrobky stanoví povinnost poskytnout uživatelům výrobků "informace, které jim umožní posoudit obvyklé nebo rozumně předvídatelné nebezpečí spojené s užíváním výrobků, které by mohlo ohrozit oprávněný zájem po dobu předpokládané životnosti výrobku, pokud toto nebezpečí není zřejmé bez odpovídajícího upozornění."

[§ 8 odst. 7 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky]. Tato povinnost je vztažena obecněji nejen pro spotřebitelské vztahy, nýbrž na veškeré vztahy s uživateli, tedy např. i s podnikateli užívajícími výrobky pro podnikání. Adresátem povinnosti je zde výrobce, dovozce nebo distributor.

Ke zdánlivě drobné, ale významné změně došlo už v samotné formulaci předmětu úpravy. Zákon zachovává výchozí předpoklad, že na trhu mají místo jen bezpečné výrobky. Stanoví proto celou řadu povinností všem, kdo uvádějí na trh výrobky, které by mohly ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo přírodní prostředí.

Uvedením výrobku na trh se i nadále považuje především okamžik, kdy došlo k prvnímu přechodu výrobku z fáze výroby nebo dovozu do fáze distribuce. Tento pojem je nutno vnímat i na případy, kdy je výrobek dodáván uživateli přímo, tj. s vyloučením distribuční sítě, a také případy výroby či dovozu výrobků pro vlastní provozní potřeby výrobce.

V souzeném případě není sporu o tom, že žalobce předmětné ocelové konstrukce vyrobil (byť dle dokumentace zadavatele) a není také sporu o tom, že věděl, k jakému účelu budou použity; věděl, že je bude dodávat na stavbu komunikačních mostů. V této souvislosti je nutno připomenout, že bylo proto jeho povinností stanovit vlastnosti těchto výrobků a možnosti jejich užití, a to bez ohledu na to, že výrobky zhotovoval podle návrhu či zakázky další strany.

Nařízení vlády č. 178/1997 Sb., kterým byl v rozhodné době stanoveny technické požadavky na stavební výrobky, a to pro každý výrobek trvale zabudovaný do staveb, je jedním z nejsložitějších nařízení, neboť platí pro velmi různorodé výrobky a materiály rozdělené podle postupu posuzování do čtyř paragrafů: podle § 5 zajišťuje výrobce či dovozce před uvedením výrobku na trh certifikaci výrobku; podle § 6 posouzení systému jakosti; podle § 7 ověření shody výrobku - zkouška a posouzení shody s technickou specifikací autorizovanou osobou; podle § 8 provede nebo nechá provést zkoušky a posoudí, zda výrobek odpovídá technické dokumentaci.

Nařízení vlády tak stanoví, které výrobky z množiny stavebních výrobků představují zvýšenou míru ohrožení oprávněného zájmu a jsou označeny za tzv. výrobky „stanovené“, o nichž musí být za zákonem daných podmínek vydáno písemné prohlášení o shodě (§ 12 odst. 1 nařízení).

Podle přílohy 2, skupiny 4, pořadového čísla 2 zmíněného nařízení jsou oněmi stanovenými výrobky *konstrukční kovové a kombinované dílce a prvky (např. nosníky, sloupy, schodiště, piloty, rámy, kolejnice, výhybky a křižovatky apod.) pro použití v nosných konstrukcích, základech staveb a dopravních stavbách.*

Znamená to tedy, že nejen konstrukční kovové dílce, ale i jen jejich prvky jsou oněmi stanovenými výrobky, na které musí výrobce před uvedením na trh vydat písemné prohlášení o shodě. Posouzením shody se rozumí stanovený postup, jímž je určeno, že se vlastnosti stanovených výrobků, uváděných na trh, shodují s požadavky na bezpečnost, jak je vymezuje zákon o technických požadavcích na výrobky a technické předpisy. V § 13 odst. 1 zákona je v tomto směru stanovena výrobcům (a dříve i dovozcům) povinnost uvádět na trh pouze stanovené výrobky, o kterých vydali písemné prohlášení o shodě.

Nepochopení žalobce spočívá zřejmě v jeho domněnce, že je po něm požadováno vydání prohlášení o shodě ve vztahu k celému zhotovenému dílu (jak plyne z jeho argumentace), jehož součástí budou i žalobcovy výrobky; v tom se však mýlí. Zákon pouze požaduje po výrobci vydat před uvedením na trh prohlášení o shodě (nařízením vyjmenovaných) výrobků jím vyrobených a to právě proto, aby odběratel (popřípadě výrobce celého konečného díla) měl informace o kvalitě, užití a ostatních technických parametrech výrobku a mohl se sám správně a odpovědně rozhodnout, k jakému účelu jej použije.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že se ztotožnil s hodnocením městského soudu v tom, že to byl právě žalobce, kdo měl povinnost vypracovat písemné prohlášení o shodě výrobků (ocelových mostních konstrukcí) jako jejich výrobce, a to před jejich dodáním na trh. Tuto právní otázku zodpověděl městský soud, stejně jako žalovaný, v souladu se shora zmíněnou právní úpravou.

Za daných okolností Nejvyšší správní soud připomíná, že zde vyslovené právní názory mohou obstát toliko tehdy, nedojde-li při nařízeném jednání ke změně skutkové situace. (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Za stavu, kdy základní žalobcovo právo na veřejné soudní projednání věci za jeho účasti bylo v řízení před městským soudem porušeno, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek pro tuto vadu zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. března 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu