



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.**, 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. 11. 2004, č. j. 6523/1100/2004/Kr/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2007, č. j. 7 Ca 40/2005 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2007, č. j. 7 Ca 40/2005 - 31, **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. 11. 2004, č. j. 6523/1100/2004/Kr/Št.

Zmíněným 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 100 000 Kč pro porušení povinností stanovených v § 13 odst. 2 citovaného zákona, jehož se žalobce měl dopustit tím, že v období od února 2003 do 10. 2. 2004 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 stanoveného výrobku povinen před uvedením na trh vydat prohlášení o shodě výrobku s technickými předpisy a o dodržení stanoveného postupu posouzení shody (dále „prohlášení o shodě“). Soud zdůraznil, že 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. Spor nebylo

ani o tom, že byly na trh uváděny výrobky stanovené 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 svým obsahem o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) s. ř. s. a domáhal se jeho zrušení. Upozornil, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel při uložení pokuty, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu, městský soud měl proto napadené rozhodnutí zrušit. Poukázal dále na to, že jak správní orgán, tak i soud nesprávným způsobem posoudily právní otázku, zda je žalobce výrobcem uvádějícím výrobek na trh a tedy osobou odpovědnou za prohlášení o shodě a především 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.

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

Namítl, že skutečnost, že ve svých dílnách vyrobil konstrukci na základě smluvního vztahu s odběratelem a polepil ji svými reklamními nápisy, ještě neznamená, že ona vyrobená konstrukce je stanoveným výrobkem. Uvedením na trh je pak nutno rozumět až okamžik kolaudace stavby.

Soudu vytkl, že zjevně nepochopil jeho žalobní námitky. Jejich podstata (jakož i podstata námitek uplatněná v odvolání) tkvěla předně v tvrzení, že žalobce není výrobcem ve smyslu § 2 zákona č. 22/1997 Sb., a proto nemá povinnost opatřit výrobky prohlášením o shodě. Tuto povinnost má odběratel, pro kterého konstrukce vyráběl. Soud k tomuto jeho žalobnímu bodu uzavřel, že... „není sporu o tom, kdo byl výrobcem“... a dále se touto otázkou nezabýval. Pro absenci odůvodnění rozsudku v tomto ohledu, jakož i pro odmítnutí provedení výsledku svědků závěrem 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.

Nastolenou právní otázkou je, zda žalobce byl povinen, jako výrobce částí posléze většího díla, vydat prohlášení o shodě k těmto výrobkům (ocelové mostní nosníky, ocelové zábradlí, hlavní nosníky průřezu I, příčníky z oceli, ocelová podlaha z plechu, dolní pásnice) podle zákona o technických požadavcích na výrobky, a to především v návaznosti na uložení sankce podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb.

Nejvyšší správní soud vyšel z těchto skutečností: žalobci 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 února 2003 do února 2004 uvedl na trh výrobky, na které v postavení výrobce nevydal před uvedením na trh prohlášení o jejich shodě s technickými požadavky. Orgán dozoru mu uložil pokutu podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb.

Zmíněné ustanovení normuje, že orgán dozoru uloží pokutu do výše 20 milionů Kč tomu, kdo uvedl na trh nebo distribuoval stanovené výrobky bez prohlášení o shodě nebo s klamavým nebo neoprávněným prohlášením o shodě nebo bez stanoveného označení českou značkou shody nebo v případech stanovených v § 13 odst. 4 bez označení CE nebo jiného označení stanoveného nařízením vlády nebo s klamavým nebo neoprávněným označením CE nebo jiným označením stanoveným nařízením vlády.

Z tohoto pohledu není nutno zkoumat, zda výše uvedené výrobky žalobce fakticky vyrobil (o tom sporu skutečně není), ale zda je to právě on, kdo tyto výrobky uvedl na trh a je tedy „výrobce“ ve smyslu zákona č. 22/1997 Sb., ve spojení s nařízením vlády č. 163/2002 Sb., tedy osobou povinnou opatřit je prohlášením o shodě. Podstatné rovněž je, zda označené výrobky byly „stanovenými“ výrobky.

Předmětem úpravy zákona č. 22/1997 Sb., jenž je vyjádřen v jeho § 1, jsou především pravidla 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.

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.

Nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým byly v rozhodné době stanoveny technické požadavky na stavební výrobky, a to pro každý výrobek trvale zabudovaný do staveb, je velmi složitým právním předpisem neboť platí pro velmi různorodé výrobky a materiály; 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.

Na okraj se poznamenává, že žalobce se nesprávně domnívá, 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 výrobcí 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.

V souzeném případě není sporu o tom, že žalobce předmětné ocelové konstrukce fakticky vyrobil (byť údajně dle dokumentace zadavatele) a že tyto výrobky jsou oněmi „stanovenými výrobky“ a proto podléhají povinnosti opatřit je prohlášením o shodě; podstatné se jeví, že však není jak ze správního spisu, soudního spisu, ba ani z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i kasační stížností napadeného rozsudku zřejmé, kdo byl onou osobou, která označené výrobky uvedla na trh a byla proto povinna opatřit je prohlášením o shodě, jakož ani to, z čeho je tento závěr dovozován, jestliže správní orgány přistoupily k uložení sankce za správní delikt, jehož jednou z podmínek je právě „uvedení výrobku na trh“. Obsahem těchto písemností je pouze opakované (byť místy značně neobratné) žalobcovo tvrzení, že takovou osobou není, že je jí objednatel uvedených výrobků.

Jestliže však zákon č. 22/1997 Sb., ve svém § 19 odst. 1 písm. b) ukládá orgánu dozoru uložit pokutu do výše 20 milionů Kč tomu, kdo uvedl na trh nebo distribuoval stanovené výrobky bez prohlášení o shodě, pak musí být postaveno najisto, že žalobce skutečně takovou osobou byl.

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 (blíže § 2 odst. 2 zákona č. 22/1997 Sb.).

Lze si jistě představit situaci, kdy jedna osoba objedná u jiné výrobu částí konstrukcí, které sama navrhne a sama je i uvede na trh; v důsledku toho však má pak právě ona povinnost opatřit takový výrobek prohlášením o shodě (bude-li se však jednat o stanovené výrobky).

K uložení sankce podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona nepostačuje pouhé vyrobení výrobku, ale právě jeho uvedení na trh bez prohlášení o shodě; právě to je oním znakem,

který činí toto jednání nebezpečným a jemuž hodlá zákon tam uvedeným postupem bránit a předcházet.

Jak je zřejmé z napadeného rozhodnutí, jakož i rozsudku městského soudu, tato otázka nebyla žalovaným, ba ani soudem zodpovězena, byť se jejího zodpovězení žalobce (ať již jakkoli neobratně, obsahem svých tvrzení však srozumitelně) domáhal. Vždyť právě od jejího zodpovězení je možné dále odvíjet posouzení žalobcovy odpovědnosti za správní delikt.

Rozhodnutí žalovaného je vzhledem k nezdůvodnění vztahu žalobce k „vedení stanovených výrobků na trh“, resp. k nezdůvodnění, z čeho správní orgán dovedl, že to byl právě žalobce, kdo výrobky na trh uvedl nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Kusé prohlášení žalovaného, že žalobce uvedl na trh předmětné výrobky pak navíc nemá oporu ve správním spisu.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

V daném případě tak ze správního spisu bez dalšího vyplynula procesní vada takového charakteru a závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Soud k ní proto měl přihlédnout z úřední povinnosti (srov. č. 359/2004, č. 523/2005 Sb. NSS). Napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť postrádá zhodnocení právně relevantních skutečností podstatných pro rozhodování o udělení pokuty za správní delikt. Ze shora uvedených důvodů měl soud dotčené rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a), b) a § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. bez jednání zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Vadný postup městského soudu v této otázce je naplněním důvodu kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, k němuž podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přihlíží i tehdy, jestliže jej stěžovatel v kasační stížnosti neuplatnil.

Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud již nezabýval dalšími důvody kasační stížnosti.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. srpna 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu