



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobkyně obchodní společnosti **D. C., s. r. o.**, zastoupené Mgr. Danielem Hrbáčem, advokátem se sídlem v Brně, Durdáková 23, proti žalovanému **řediteli inspektorátu České obchodní inspekce**, se sídlem v Brně, Tř. Kpt. Jaroše 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2002, č. j. II-1471/30/01/02, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2005, č. j. 30 Ca 419/2002 -33,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2005, č. j. 30 Ca 419/2002-33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se stěžovatelka (dále i „žalobkyně“) domáhala zrušení shora označeného pravomocného rozsudku, kterým krajský soud zamítl její žalobu na zrušení citovaného rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl námitky žalobkyně proti rozhodnutí České obchodní inspekce ze dne 6. 6. 2002, kterým žalobkyni uložila dle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů zákaz dodávky a prodeje ocelových konstrukcí – konstrukčních kovových a kombinovaných dílců pro použití v nosných konstrukcích.

Z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že krajský soud považoval za stěžejní žalobní námitku, že konstrukční ocelový svařovaný prvek podlah – dílec D 14, není výrobkem ve smyslu § 2 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů, a že konstrukce balkónových lodžií pro domy v ulici K. čp. 54 až 60 jsou kusovým výrobkem, pro který byla žalobkyně oprávněna vydat prohlášení o shodě dle § 8 nařízení vlády č. 178/1997 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na stavební výrobky, tedy že tento výrobek nebyl určen pro trh. Pro posouzení této otázky shledal

podstatným zejména obsah smlouvy o dílo ze dne 18. 12. 2000, ve které se žalobkyně zavázala dodat 120 kusů balkónů tak, že původní železobetonovou podestu půdorysně zvětší ocelovou konstrukcí, která bude svařována z několika dílců. Dle smlouvy měl být tento výrobek předán objednateli nejpozději k 30. 6. 2001. Z toho soud dovodil s odkazem na znění § 2 písm. a) a b) zákona č. 22/1997 Sb. a na znění přílohy č. 2 nařízení vlády č. 178/1997 Sb., že výrobek byl uveden na trh. Přiklonil se současně k argumentaci žalovaného, že citovaný zákon nepožaduje pro uvedení výrobku na trh, aby tento výrobek plnil samostatnou funkci. Krajský soud také v rozporu s míněním žalobkyně dospěl k závěru, že se u dotčeného výrobku nejednalo o kusovou výrobu, jak ji definuje § 2 odst. 6 nařízení vlády č. 178/1997 Sb. Žalovaný totiž v daném případě neprováděl údržbu nebo opravu staveb, ale jednalo se o zakázku týkající se stavby s vydaným stavebním povolením a navíc s ohledem na množství dodávky nešlo o jednorázovou výrobu. Soud proto uzavřel ve shodě se žalovaným, že pro předmětný výrobek je nutno dodržovat postup posouzení shody dle § 6 nařízení vlády č. 178/1997 Sb. a nestačí posouzení shody dle § 8 téhož právního předpisu. Žalobní námitkou neurčitosti zákazu vydaného Českou obchodní inspekci se soud nezabýval, neboť tak dle soudu nemohl učinit pro naprostou nekonkrétnost tohoto tvrzení. Soud také vysvětlil, proč neprovedl dokazování důkazy navrženými žalobkyní v řízení před soudem. Zdůraznil, že ve správním soudnictví jde o kasační kontrolu správních rozhodnutí, tedy že soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Dodatečné předkládání ve správním řízení nepředložených důkazů až před soudem musel proto odmítnout, protože žalobkyně měla právo i povinnost předložit důkazy podporující její tvrzení již v průběhu kontroly nebo v rámci námitek proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Správním orgánům však v řízení o okamžitém zákazu dodávky a prodeje ocelových konstrukcí tyto důkazy žalobkyně nenavrhla a nepředložila, tedy z nich při svém rozhodování žalovaný nemohl vycházet. Z toho důvodu k důkazům navrženým až v soudním řízení nemohl krajský soud přihlížet. Žalobu proto zamítl.

Proti rozsudku podala žalobkyně včasnou kasační stížnost. Námitky byly rozděleny do tří oblastí. V první žalobkyně nesouhlasila se závěrem soudu, že konstrukční ocelový svařovaný prvek podlah – dílec D14 je výrobkem ve smyslu § 2 zákona č. 22/1997 Sb. Tento dílec je k betonové podestě přichycen pouze pro přenos horizontálních sil, v žádném případě není kotven ke stěnám budovy. Ke stěnám budovy je kotven celý prostorový ocelový skelet, tedy konstrukce opravovaných balkónů, prostřednictvím kotev MUNGO, které však celý prostorový skelet kotví prostřednictvím jiných elementů než dílec D 14. Ten je od stěn bytového domu vzdálen více jak 30 cm. Z hlediska statiky je podstatné zatížení od vertikálních sil, které jsou přenášeny celou konstrukcí prostorového skeletu. Stávající betonové podesty ale nejsou vertikálními silami zatíženy, což vyplývá ze statických výpočtů a projektové dokumentace. Na předmětnou řadu domů byla připevněna konstrukce, která je jednolitým celkem a není možné z této konstrukce vyjmout jeden prvek a ten označit za výrobek, jak to učinil žalovaný. Na stavbě bylo zhotoveno celkem 7 takových konstrukcí, z nichž každá pokrývá 12 nebo 18 balkónových lodžii. Každá z těchto konstrukcí je samonosná a je spojena s domem tak, aby bylo vyloučeno její oddělení od domu a aby přesně navazovala na původní opravované balkóny. Konstrukce jsou zhotoveny z ocelových prvků – nosníků, které jsou z části svařované a z části montované, dále z CETRIS desek, které tvoří rozšířenou podlahu konstrukce u jednotlivých balkónů a ze zasklení. Ocelové svařované prvky podlah jsou s CETRIS deskou spojeny tak, že tyto tvoří spřažení a tím teprve počínají plnit svou funkci části podlahy lodžie. Z uvedeného podle žalobkyně plyne, že dílec D 14 není schopen samostatně plnit žádnou funkci. Konstrukce balkónových lodžii je úpravou stavby ve smyslu stavebního zákona, pro kterou bylo vydáno řádné stavební povolení,

ve kterém bylo konstatováno, že dokumentace stavby splňuje požadavky stanovené vyhláškou č. 137/1998 Sb., o obecně technických požadavcích na výstavbu. Žalobkyně jako zhotovitelka tak byla povinna předložit posouzení shody při ústním kolaudačním jednání. Vydání a předložení prohlášení o shodě před dokončením stavby není podle ní možné, protože jeho smyslem je ujištění o určitých kvalitách provedené stavby, což je nemožné před jejím dokončením.

V druhé oblasti kasačních námitek žalobkyně sporovala závěr soudu, že se v daném případě nejedná o kusovou výrobu ve smyslu její definice zakotvené v ustanovení § 2 odst. 6 nařízení vlády č. 178/1997 Sb. Nesprávný je podle ní předně již předpoklad soudu, že pokud je na stavební práce vydáno stavební povolení, nemůže se jednat o opravu či údržbu stavby. Tento názor považovala za zjevně nesprávný, protože je v rozporu s § 55 stavebního zákona. Žalobkyně jako subdodavatel dodala na základě smlouvy o dílo kovové konstrukce pro opravu balkónů na bytovém domě K. čp. 54 až 60 včetně zasklení. Jednalo se tedy o opravu a úpravu již existující stavby, kdy bylo ze stávajících balkónů odstraněno zkorodované ocelové zábradlí a doplněno ocelovou konstrukcí. Protože tím došlo ke změně vzhledu stavby a částečně i ke změně jejího užívání, bylo nutno vydat stavební povolení. Prostorový skelet balkónových lodžií je kusovou výrobou, byl na základě uvedené smlouvy o dílo vyprojektován, vyroben a dodán jednorázově pro tuto stavební akci. Dům sám je stavebně-technicky jedinečným. Nejedná se o standardizovaný panelový objekt, ale o cihlový dům stavěný podle originální projektové dokumentace použité pouze pro tento dům. S ohledem na jeho deformace má každá balkónová konstrukce jiný rozměr a je originálem. Zvolené technické řešení nebylo použito na žádné jiné stavbě a s ohledem na výjimečnost se nepředpokládá jeho opakování. Dílec D 14 je tak výrobkem jednorázovým, jeho sériová výroba je nemožná, byl vyroben na míru dle originální dokumentace. Prostorová ocelová konstrukce lodžií byla vyrobena řemeslným způsobem a nikoliv pomocí průmyslových výrobních metod. Ustanovení § 2 odst. 6 nařízení vlády č. 178/1997 Sb. stanoví, že kusová výroba se posuzuje bez ohledu na počet vyráběných kusů. Krajský soud tak podle žalobkyně rozhodl ve zjevném rozporu s hmotným právem, pokud uvedl, že nešlo o jednorázovou výrobu s ohledem na množství dodávky.

Ve třetí skupině námitek reagovala žalobkyně na rozhodnutí soudu o neprovedení navrhovaných důkazů. Znalecké posudky, které předložila, podle ní nemění právní ani skutkový stav, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, pouze jej analyzují a popisují. Dokládala jimi oprávněnost svých tvrzení, která vznášela již v průběhu správního řízení. Tyto důkazy tedy nepřinášejí její nová tvrzení ve věci. Přes zásadu koncentrace řízení není podle ní možno odmítnout každou listinu, která v době rozhodování žalovaného neexistovala. Přezkoumávaná věc je odborně náročná a soud je nucen se spoléhat výlučně na názor technicky zdatné osoby, protože jediné tak mohou být zjištění soudu úplná a následné právní hodnocení správné. V dané věci se podle ní soud spolehnul na závěr jedné strany a zcela bez dalšího akceptoval názor, že správné jsou „závěry provedené Ústředním inspektorátem ČOI“. Ale ani tento orgán není odborně vybaven k posouzení technických otázek.

Závěrem kasační stížnosti žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že žalovaný rozhodl na základě neúplně zjištěného stavu věci. Jedná se podle žalobkyně o poměrně složitou technickou záležitost, která vyžadovala nejen znalosti právní, ale i podrobné znalosti stavební a technické. Proto bylo třeba důkazní řízení doplnit o vyjádření znalců, což žalobkyně soudu neúspěšně navrhovala. V důsledku tohoto pochybení pak došlo i k nesprávnému právnímu posouzení věci soudem, konkrétně nesprávného ohodnocení a zařazení dotčeného výrobku

žalobkyně. Žalobkyně dle svého mínění prokázala, že dílec D 14 není stanoveným výrobkem ve smyslu zákona č. 22/1997 Sb. a přílohy č. 2 k nařízení vlády č. 178/1997 Sb., jednalo se o kusovou výrobu a z toho důvodu není žalobkyně povinna zajišťovat prohlášení o shodě postupem dle § 6 odst. 2 citovaného nařízení vlády, ale jsou dány podmínky pro to, aby žalobkyně jako zhotovitelka zajistila posouzení shody postupem stanoveným v § 8 tohoto právního předpisu. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný využil možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém důvody kasační stížnosti odmítl. Z kontrolního zjištění je podle něj zřejmé, že žalobkyně uvedla na trh České republiky stanovený výrobek k posouzení shody s požadavky technických předpisů podle zákona č. 22/1997 Sb. a nařízení vlády č. 178/1997 Sb., přílohy č. 2, skupiny 4. „Stavební výrobky pro kovové konstrukce“, poř. č. 2 „konstrukční kovové a kombinované dílce a prvky pro použití v nosných konstrukcích, základech staveb a dopravních stavbách“ bez dodržení stanoveného postupu posouzení shody a bez vydání prohlášení o shodě. Žalovaný vyjádřil názor, že se jedná o stanovený výrobek identifikovaný jako subdodávka, který nemusí plnit samostatnou funkci. Nejednalo se podle něj o kusovou výrobu, když tento závěr odůvodnil odkazem na výpis z katastru nemovitostí k datu 18. 9. 2002, LV 10001, a stavební povolení stavebního úřadu ÚMČ Brno-střed ze dne 27. 9. 2000. Jedná se o výrobek se zvlášť velkým významem pro ochranu zdraví a bezpečnosti osob, proto je třeba jej posoudit za účelem autorizované osoby. Tento závěr byl podle žalovaného podpořen i stanoviskem ústředního inspektorátu České obchodní inspekce, jak vyplývá ze záznamu z jednání konaného dne 26. 2. 2002. V závěru svého vyjádření uvedl, že žalobkyně zřejmě nepochopila podstatu zákona č. 22/1967 Sb. Pokud by totiž dílec D 14 nebyl stanoveným výrobkem ve smyslu toho zákona, potom by žalobkyně nemohla ani zajistit posouzení shody postupem dle § 8 nařízení vlády č. 178/1997 Sb., ani vydat prohlášení o shodě, neboť nelze vydávat prohlášení o shodě na výrobky, které nejsou stanovené. Ačkoliv tak žalovaný výslovně nenavrhl, bylo možno z obsahu jeho vyjádření dovodit, že je pro zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Dle § 77 odst. 2 s. ř. s. může soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Podle ustanovení § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné.

V dané věci navrhovala žalobkyně provedení listinných důkazů, které tvořily přílohu žaloby. Jak již shora uvedeno, krajský soud tyto důkazy neprovedl s odůvodněním, že dodatečné předkládání ve správním řízení nepředložených důkazů až před soudem musel odmítnout, protože účastník řízení má právo i povinnost předložit důkazy podporující jeho tvrzení již ve správním řízení. K důkazům navrženým poprvé až v žalobě podle něj soud nemůže přihlížet. Tento závěr krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za naprosto nesprávný.

Citované ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit skutkový stav věci, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjistit nový či jiný skutkový stav jako podklad pro rozhodování a porovnat jej s užitou právní kvalifikací, kdy soud není vázán ani důkazními návrhy. Tedy může provést i další důkazy k úplnému přezkoumání i co do stavu skutkového. Správní soud je přitom při přezkoumávání žalobou napadeného rozhodnutí povinen posoudit a zhodnotit, zda správní orgán dostatečně zjistil a objasnil skutkový stav, z něhož při rozhodování vycházel. Zjistí-li v tomto směru závažné vady, zruší napadené rozhodnutí třeba i bez jednání (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).

Těmto svým povinnostem tak zůstal krajský soud hodně dlužen. Soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoliv, toto právo jej však nezavazuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považoval provedení navrhovaného důkazu za nadbytečné. V přezkoumávané věci však soud tímto způsobem nepostupoval. Bez dalšího totiž uzavřel, že jejich provedení není ze shora uvedených důvodů vůbec přípustné a že k těmto důkazům přihlédnout nemůže. Víc se jimi tedy nezabýval. Takovýto procesní postup soudu však považuje Nejvyšší správní soud za zcela nepřijatelný, protože nemá oporu v soudním řádu správním. Navíc se, jak z uvedeného vyplývá, opírá o zcela chybné právní závěry krajského soudu týkající se jeho možnosti provádět dokazování.

Vždyť jedním z cílů reformy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 bylo naplnit požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tedy aby věci „občanských práv a závazků“, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, byly projednány způsobem, který judikatura Evropského soudu pro lidská práva označila termínem plná jurisdikce. Tento pojem znamená, že soud posuzuje nejen zákonnost správního rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci, tedy má možnost dokazování a může zavázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí názorem soudu nejen na otázky právní, ale i na otázky skutkové. Právní závěr krajského soudu, že nemůže provést důkazy navržené žalobcem v žalobě, pokud jejich provedení žalobce nenavrhnul již v průběhu správního řízení, je s uvedeným principem plné jurisdikce v hrubém rozporu.

Krajský soud tak zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Již pro tento důvod proto musel Nejvyšší správní soud žalobou napadený rozsudek dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, protože v případě takového pochybení soudu není dokonce vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). V důsledku toho se nemohl zabývat ostatními žalobními námitkami, protože by to za situace neúplně zjištěného skutkového stavu věci bylo předčasné.

V dalším řízení tedy krajský soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli, přičemž jediným kritériem pro takové rozhodnutí bude otázka nadbytečnosti provedení takových důkazů pro zjištění skutkového stavu věci. Nejvyšší správní soud opakuje, že ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost právního orgánu.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že z obsahu navrhovaných důkazů (posouzení autorizované osoby P., a. s., ze dne 18. 4. 2002, znalecký posudek Ing. V. L.

ze dne 26. 3. 2002 a znalecký posudek Ing. M. K. ze dne 20. 3. 2002) lze dovodit, že směřují k objasnění skutkového stavu věci a s jejich závěry by se soud, případně správní orgány, měly v rozhodnutí ve věci vypořádat. Podstatné je, aby byla dodržena základní zásada důkazního řízení, tedy dostatečné a úplné zjištění skutkového stavu věci, které vytvoří nezbytný předpoklad jejího správného právního posouzení.

V dalším řízení je krajský soud právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský 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 21. června 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu