



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **GERBRICH s. r. o.**, se sídlem Nádražní 106, Velké Opatovice, zastoupená Mgr. Lukášem Míšou, advokátem se sídlem Milady Horákové 2047/23, Brno, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2018, č. j. ČOI 134475/16/O100/1000/16/18/Be/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, č. j. 10 A 2/2019-64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2018, č. j. ČOI 134475/16/O100/1000/16/18/Be/Št (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná k odvolání žalobkyně změnila rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Středočeského kraje a Hl. města Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 7. 2016, č. j. 12/1590/14/22 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“), tak, že snížila uloženou pokutu na částku 750 000 Kč za správní delikt podle § 19a odst. 3 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „ZTPV“). Správního deliktu se žalobkyně

v postavení výrobce dopustila tím, že dle přepravního listu č. 139193418 ze dne 13. 11. 2013 a faktury č. 133110304, položka poř. 10 ze dne 18. 11. 2013 (vzorek č. 1801 S) a dle dodacího listu č. 131101949 ze dne 2. 12. 2013 a faktury č. 131111448 ze dne 2. 12. 2013 (vzorek č. 1834 S) uvedla na trh výrobek „*Dřevěné požární dveře, jednokřídlové, otočné, plné, hladké, typ A1, s deklarovanou klasifikací požární odolnosti EI 30 DP3 (konstrukce G01)*“ (dále jen „dřevěné požární dveře“ nebo „výrobek“). Jednalo se o stanovený výrobek ve smyslu ZTPV podle nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky (dále jen „nařízení č. 163/2002 Sb.“) a je zařazen v příloze č. 2, tabulce 8, pořadovém čísle 1 tohoto nařízení. Pro tento výrobek je určen postup posouzení shody podle § 5a nařízení č. 163/2002 Sb. „*Certifikace bez zkoušek při dohledu*“. Tento výrobek nesplnil základní technické požadavky na stavební výrobky ve smyslu ZTPV a nařízení č. 163/2002 Sb., neboť nevyhověl požadavkům technické normy ČSN EN 14600 Vrata, dveře a otevíravá okna s charakteristikami požární odolnosti a/nebo kouřotěsnosti – Požadavky a klasifikace, tudíž byl uveden na trh s prohlášením o shodě, které však bylo v rozporu s § 13 odst. 1 ZTPV.

[2] Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 10 A 2/2019-64 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Souhlasil s žalovanou, že každá z žalobkyní napadených změn dveřního křídla vyžadovala oproti technické dokumentaci doplňkovou zkoušku, jinými slovy každá z žalobkyní provedených změn mohla sama o sobě snížit požární odolnost dveřního křídla. Správní orgány taktéž nepochybily, když odmítly důkaz protokolem o zkoušce společnosti FIRES, s.r.o., neboť při ní byl posuzován odlišný vzorek, konkrétně dveře vyrobené v roce 2014, a zároveň z tohoto protokolu nebylo možné zjistit, z jakých dřevěných profilů byl posuzovaný výrobek vyroben. Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že by žalovaná dovozovala úpravu údajů za společnost PAVUS, a.s. Oprava se netýkala vlastního protokolu, tj. neměla vliv na v něm uvedené závěry. Předmětné opravy městský soud považoval za zřejmé nesprávnosti, které nebyly schopny jakkoliv zpochybnit skutkový stav věci. Nesouhlasil ani s námitkou porušení zavedené správní praxe, která měla spočívat v možnosti návrhu výběru montážníků připravujících zkoušku. Městský soud nepovažoval za pochybení nezaložení videozáznamu zkoušky do spisu, neboť tento záznam byl určen k mediální prezentaci a nebyl podkladem rozhodnutí; tím byl zejména protokol o zkoušce požární odolnosti č. Pr-13-2.142-Rev.1 (dále jen „protokol o zkoušce požární odolnosti“). Městský soud rovněž neshledal při zkoušce požární odolnosti porušení technických norem, ani nedostatečné kondicionování výrobku. Městský soud nepovažoval za důvodnou námitku odkazující na „*Zápis z dohledové проверки systému řízení výroby*“ vypracovaný Centrem stavebního inženýrství a.s., který žalobkyně v průběhu správního řízení doložila, neboť se jednalo o zcela obecný zápis, který nebyl schopen jakkoliv zpochybnit závěry protokolu o zkoušce požární odolnosti. K určení výše pokuty městský soud konstatoval, že z odůvodnění rozhodnutí I. stupně nevyplývá, že by objem produkce žalobkyně měl zásadní vliv na výši uložené sankce, resp. že by výše sankce byla jakkoliv odvozována právě od objemu produkce žalobkyně. Za relevantní nepovažoval ani poukaz žalobkyně na pokuty, které byly uloženy jiným souběžně kontrolovaným subjektům, neboť výše pokuty je vždy odvozována od ryze individuálního posouzení konkrétních skutkových okolností daného případu. Městský soud aproboval jednání žalované, která při určování výše pokuty přihlížela k hospodářským výsledkům za rok 2017 (napadené rozhodnutí vydala žalovaná

pokračování

1. 11. 2018); k tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

II.1 Kasační stížnost

[3] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka předně nesouhlasí s výsledkem zkoušky požární odolnosti, neboť má za to, že tento výsledek je zcela nepoužitelný. Podle jejího názoru nebyly při této zkoušce dodrženy limity technické normy ČSN EN 1634-1. Z protokolu o zkoušce požární odolnosti je patrné, že dveře byly namontované k jedné straně zárubní, a to ještě ne zcela rovně. Takové porušení technické normy je okolností, která může mít vliv na výsledek zkoušky. Žalovaná tuto výhradu odmítla formálním odůvodněním, že stěžovatelka konkrétně neoznačila porušený článek technické normy. Městský soud považoval za rozhodující, že do spáry nebylo možno vložit příslušnou měrku. Výrobek po celou dobu zkoušky řádně plnil svou izolační funkci, při zkoušce nedošlo k jeho prohoření, ale k jeho prohnutí. K prohnutí však nemuselo dojít v závislosti na vadě výrobku, ale v důsledku montáže provedené v rozporu s technickou normou. Městský soud se s touto námitkou dostatečně nevypořádal; pouze uvedl, že výsledek zkoušky požární odolnosti byl zapříčiněn vadou zkoušeného výrobku. K jeho prohnutí mohlo také dojít kvůli nadměrné vlhkosti předmětného vzorku dveří. Stěžovatelka má dále za to, že zkušebna PAVUS, a.s., vůbec neprovedla kondicionování výrobku. Technická norma ČSN EN 1363-1, na kterou odkazuje výše zmíněná technická norma, stanoví podmínku pro dobu provedení zkoušky 50 % relativní vlhkosti při 23 °C. Pro dřevo je stanovena vlhkost 9 až 12 %. Následkem vysokého obsahu vlhkosti se může zkušební výrobek kroutit. Správní orgán, následně i městský soud nepřímou dovedl obsah vlhkosti z toho, jak bylo s výrobkem manipulováno. Podle názoru stěžovatelky se jedná o spekulaci, neboť není vyloučeno, že v průběhu manipulace a skladování mohlo dojít k tzv. promočení výrobku, tedy že jeho vlhkost překročila 12 %. Pochybení zkušebny v tomto smyslu nelze přikládat k tíži stěžovatelky. Ve skutečnosti nebyl řádně zjištěný skutkový stav věci kvůli vadně připravené a provedené zkoušce a městský soud tento stav akceptoval.

[5] Je nespornou skutečností, že konstrukce zkoušeného výrobku byla upravená oproti certifikovanému výrobku. Konkrétně šlo o změnu rozměrů dřevěných profilů rámu dveřního křídla, odstranění protipožární zpěňující pásky z okopové hrany dveřního křídla a změny rozměrů osazené protipožární zpěňující pásky. Žádná ze změn ale nebyla podstatná, neměla vliv na požární odolnost výrobku a všechny změny byly provedeny v rámci uděleného certifikátu. Svůj postoj stěžovatelka v řízení podložila i stanoviskem Ing. J. Č., autorizovaného inženýra pro požární bezpečnost staveb. Neobstojí proto závěr městského soudu, že každá z provedených změn sama o sobě mohla snížit požární odolnost předmětného dveřního křídla. Po zjištění výsledku zkoušky požární odolnosti objednala stěžovatelka provedení dohledové prověrky u Centra stavebního inženýrství a.s., které mělo veškeré informace, a v systému řízení nezjistilo žádná pochybení. Městský soud

tak na jedné straně bagatelizuje pochybení zkušebny a na straně druhé odmítá důkazy předložené stěžovatelkou, ačkoli byly relevantní.

[6] Žalovaná i městský soud nesprávně odmítly důkaz protokolem o zkoušce FIRES-FR-150-14-AUNS (dále jen „protokol o zkoušce FIRES“). Zkouška byla provedena ve zkušebně společnosti FIRES, s.r.o., ve Slovenské republice a skončila kladným výsledkem. Stěžovatelka přiznává, že tam zkoušený výrobek nebyl zcela shodný, logicky však předpokládá, že u drobně odlišného výrobku bylo možné očekávat jen drobně odlišný výsledek zkoušky požární odolnosti. Výsledek zkoušky požární odolnosti ve společnosti FIRES, s.r.o., (31 minut požární odolnosti) byl však diametrálně odlišný oproti výsledku zkoušky požární odolnosti ve zkušebně PAVUS, a.s., (7 minut požární odolnosti). Stěžovatelka hned od začátku řízení označila několik pochybení zkušebny PAVUS, a.s., správní orgány a městský soud však bezdůvodně považují zkoušku požární odolnosti tam provedenou za referenční a správnou.

[7] Stěžovatelka taktéž nesouhlasí s názorem městského soudu, který vyhodnotil opravy v protokolu o zkoušce požární odolnosti společnosti PAVUS, a.s., jako zřejmé nesprávnosti, které nezpůsobily nezákonnost předmětného protokolu. Hned od počátku namítala, že jí byly doručeny protokoly o zkoušce požární odolnosti, podle kterých byly naměřené hodnoty zcela mimo přípustné limity tolerance dané technickou normou. Zkušebna PAVUS, a.s., k tomu uvedla, že do protokolu o zkoušce byly omylem vepsané údaje z jiné, souběžné prováděné zkoušky. Nebylo však vysvětleno kým kde a jak byly zaznamenávány ony nové hodnoty platné pro zkoušku výrobku stěžovatelky. Hodnoty byly údajně zaznamenány do podkladové listiny, která jí nebyla předložena s odůvodněním, že se jedná se o poznámky pracovníka zkušebny, jež nejsou součástí spisu. Podle stěžovatelky má tato vada přímý vliv na správnost zjištění skutkového stavu, a tím i na meritorní rozhodnutí ve věci.

[8] Stěžovatelka se v průběhu celého řízení neúspěšně domáhala, aby se mohla seznámit s videozáznamem pořízeným při zkoušce požární odolnosti. To jí bylo odepřeno s odůvodněním, že videozáznam není součástí spisu a správní orgány z něj nevycházely. Městský soud potvrdil odůvodnění správních orgánů, že videozáznam byl použit jen při mediální prezentaci výsledků kontroly z důvodu poutavosti. Stěžovatelka je však přesvědčena, že pokud byl videozáznam pořízen, měl být jako důkaz součástí správního spisu a stěžovatelka s ním měla být seznámena. Z protokolu o zkoušce požární odolnosti není zřejmé, jak byly zjišťovány údaje v něm uvedené. Při jiných zkouškách mohly být kontrolované subjekty přítomny, a dokonce si samy mohly výrobky namontovat. Stěžovatelka neměla možnost být zkoušce přítomna, čímž byla zkrácena ve svých právech.

[9] Stěžovatelka nemůže souhlasit ani s výší pokuty. Městský soud nevyhověl žalobní námitce, kterou se domáhala jejího výraznějšího snížení s odůvodněním, že z rozhodnutí I. stupně nevyplývá, že by objem produkce stěžovatelky měl zásadní vliv na výši uložené sankce, resp. že by výše sankce byla jakkoliv odvozována právě od objemu produkce. Tak tomu však bylo, neboť správní orgán I. stupně v rozhodnutí I. stupně uvedl, že pokutu uložil i vzhledem k celkovému množství a hodnotě výrobků protiprávně uvedených na trh. Žalovaná pak podle svého výroku přihlížela ke skutečnosti, že došlo k dodání pouze 3 ks dveří dle konkrétních kupních smluv. Odůvodnění městského soudu tak neobstojí,

pokračování

neboť ve vztahu k relevantní produkci stěžovatelky měla být pokuta snížena mnohem výrazněji. Stěžovatelka taktéž argumentuje souběžnými kontrolami u jiných výrobců, jimž měly být uloženy pokuty ve vzájemném poměru. Městský soud k tomu uvedl, že pokuty uložené ostatním kontrolovaným subjektům nepovažuje za relevantní, a že výše pokuty je v každém jednotlivém případě odvozována od ryze individuálního posouzení. U stěžovatelky šlo o první případ sankce a vzorky vyráběla jen v licenci. Uložená pokuta ve výši 750 000 Kč podle jejího přesvědčení dostatečně nezohledňuje rozdíly mezi zjištěními v jednotlivých případech.

[10] Ve vztahu k pokutě stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že když žalovaná vydala napadené rozhodnutí dne 1. 11. 2018, byla oprávněna přihlédnout k aktuálním hospodářským výsledkům stěžovatelky za rok 2017. Stěžovatelka podala odvolání dne 28. 7. 2016, žalovaná měla o věci rozhodnout dle § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „s. ř.“), nejpozději do 30 dnů, resp. do 60 dnů (tedy do konce září 2016). Žalovaná však vydala rozhodnutí až dne 1. 11. 2018, tedy 25 měsíců po uplynutí zákonné lhůty. Pokud by rozhodnutí bylo vydáno v zákonné lhůtě, nebylo by přihlédnuto k hospodářským výsledkům roku 2017. Finanční úspěch stěžovatelky vzniklý dlouhou nečinností správního orgánu však nelze použít jako argument při odůvodnění vyšší sankce či jako měřítko pro posouzení likvidačních účinků uložené pokuty. Žalovaná měla při rozhodnutí o výši pokuty přihlédnout také k tomu, že odběr kontrolovaných vzorků byl proveden 18. 11. 2013, rozhodnutí I. stupně bylo vydáno 11. 7. 2016 a rozhodnutí žalované 1. 11. 2018, správní řízení bylo tedy ukončeno téměř po 5 letech od prvního úkonu ve věci. Nezohlednění těchto skutečností má za následek nepřiměřenou výši pokuty.

[11] Ze všech těchto důvodů navrhuje zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

II. 2 Vyjádření žalované ke kasační stížnosti

[12] Žalovaná souhlasí s posouzením a rozhodnutím městského soudu. Uvedla, že v řízení o správním deliktu správní orgány nevycházely jen z výsledku zkoušky požární odolnosti. Pro závěr o spáchání deliktu by samostatně postačil závěr ze zkoušek materiálového složení výrobků Výzkumného a vývojového ústavu dřevařského Praha, s.p., jimiž bylo zjištěno vícero neshod s technickou dokumentací. Řada stěžovatelkou uplatněných námitek a zpochybňujících tvrzení vůči zkoušce požární odolnosti má tak význam jen z hlediska posouzení individuální závažnosti deliktu, a nikoli z hlediska správnosti závěru o jeho spáchání.

[13] K námitce stěžovatelky ohledně nevýznamnosti změn oproti certifikovanému výrobku má žalovaná za to, že každá z provedených změn byla právě naopak způsobila snížit požární odolnost výrobku a nebylo přípustné je učinit pouze na základě původní certifikace; stanovisko Ing. J. Č. v tomto směru neobstojí.

[14] Postup zkušebny PAVUS, a.s., při sepisu protokolu o zkoušce požární odolnosti nebyl zcela bezchybný, není však důvod tuto opravu mít za zpochybňující požární zkoušku jako takovou. Podle žalované se jednalo o administrativní pochybení, protokol o zkoušce požární odolnosti nevzniká načisto v průběhu samotné zkoušky, nýbrž až

následně z technických záznamů. Nesprávnosti byly na formální úrovni opraveny a při srovnání předmětných dokumentů a znalosti širších okolností dané zkoušky je zcela seznatelné, z jakého důvodu k nim došlo.

[15] Žalovaná také souhlasí s věcnou argumentací městského soudu ohledně videozáznamu, který součástí spisu nikdy nebyl. K tomu dále dodala, že videozáznam je stále dostupný v rámci záznamu tiskové konference, na níž byl prezentován. Žalovaná taktéž neseznala, že by při montáži vzorku dřevěných požárních dveří před vykonáním požární zkoušky měly být porušeny technické normy. Dále považuje za lživé tvrzení, že neproběhlo kondicionování výrobku, neboť v protokolu o zkoušce požární odolnosti je kondicionování výslovně zachyceno.

[16] Vzhledem k výše uvedenému žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se zabýval správností postupu žalovaného z hlediska úplnosti podkladů rozhodnutí ve vztahu ke kasační námitce podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a správností právního posouzení věci jak žalovaným tak i městským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Předmětem řízení je správní delikt (nyní přestupek) podle § 19a odst. 3 písm. b) ZTPV. Toho se dopustí výrobce, dovozce, zplnomocněný zástupce nebo distributor tím, že uvede na trh nebo do provozu anebo distribuuje stanovené výrobky s označením nebo dokumentem, které jsou v rozporu s § 13.“

[21] Podle § 13 odst. 1 ZTPV: „Stanovené výrobky mohou výrobci nebo dovozci uvést na trh nebo, stanoví-li tak nařízení vlády, mohou být tyto výrobky uvedeny do provozu, jen splňují-li technické požadavky stanovené podle § 12 odst. 1 písm. b) a po posouzení shody postupem posuzování shody stanoveným podle § 12 odst. 3, a jsou-li splněny podmínky uvedené v odstavci 2.“ Podle odst. 2 tohoto ustanovení „stanovený výrobek, má-li být uveden na trh, popřípadě do provozu, musí nebo může být v rozsahu a za podmínek stanovených nařízením vlády opatřen stanoveným označením, a pokud tak stanoví nařízení vlády, musí být k němu vydáno nebo přiloženo ES prohlášení o shodě nebo jiný dokument“.

pokračování

[22] Pro posouzení věci byl dále relevantní § 5a nařízení č. 163/2002 Sb. Podle § 5a odst. 2 tohoto nařízení: „*Autorizovaná osoba provádí nejméně jedenkrát za 12 měsíců dohled nad řádným fungováním systému řízení výroby u výrobce. O vyhodnocení dohledu vydá autorizovaná osoba zprávu, kterou předá výrobci. Pokud autorizovaná osoba zjistí nedostatky fungování požadovaného systému řízení výroby u výrobce nebo nedostatky požadovaných vlastností výrobku, je oprávněna zrušit nebo změnit jí vydaný certifikát.*“ Podle odst. 3 tohoto ustanovení: „*Autorizovaná osoba provádí nejméně jedenkrát za 12 měsíců dohled nad řádným fungováním kontroly výrobků u dovozce. O vyhodnocení dohledu vydá autorizovaná osoba zprávu, kterou předá dovozci. Pokud autorizovaná osoba zjistí nedostatky, je oprávněna zrušit nebo změnit jí vydaný certifikát.*“

[23] Stěžovatelka především zpochybňuje dostatečné a zákonné zjištění skutkového stavu žalovanou pro posouzení, zda naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 19a odst. 3 písm. b) ZTPV, a zda ji tedy mohla být uložena pokuta ve výši 750 000 Kč. Z obsahu spisové dokumentace je zřejmé, že se v průběhu celého řízení snaží stěžovatelka zejména zpochybnit výsledky, resp. protokol o zkoušce požární odolnosti ze zkušebny PAVUS, a.s. Z obsahu kasační stížnosti taktéž vyplývá, že stěžovatelka nabyla dojmu, že právě na základě tohoto protokolu byla shledána vinnou předmětným přestupkem. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že správní orgány v řízení o správním deliktu (přestupku) podle § 19a odst. 3 písm. b) ZTPV nevycházely při posuzování viny stěžovatelky pouze z protokolu o zkoušce požární odolnosti, ale taktéž ze zkoušky materiálové skladby dřevěných požárních dveří, kterou provedl Výzkumný a vývojový ústav dřevařský Praha, s.p., (neboť z tohoto protokolu č. VZL-N-14/14/3 byly zjištěny rozdíly v provedení výrobku oproti požadavkům technické dokumentace a schválenému typu výrobku A1 (G01)); proti těmto podkladům však kasační stížnost, stejně jako žaloba, nesměřuje.

[24] S námitkami stěžovatelky proti výsledku zkoušky požární odolnosti a k její nepoužitelnosti v řízení včetně jejího posouzení městským soudem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Stěžovatelka tvrdí, že porušení normy spočívalo v namontování výrobku k jedné straně zárubně, a to ještě ne zcela rovně. Článek 7 technické normy ČSN EN 1634-1 stanoví, že velikost spáry nesmí překročit 25 mm na prahových spojích, v ostatních oblastech 6 mm. Největší velikost spár naměřených zkušebnou PAVUS, a. s., před předmětnou zkouškou byla u výrobku 8,4 mm, a to u 6. měrného bodu, který se nacházel na pantové straně dveří. Z vyjádření zkušebny PAVUS, a.s., ze dne 6. 2. 2014, a následně z rozhodnutí orgánu I. stupně a napadeného rozhodnutí již však bylo postaveno najisto, že hodnota 6 mm uvedená v čl. 7.3 technické normy ČSN EN 1634-1 nepředstavuje nepřekročitelnou mez. Podstatné je, aby velikost spáry nebyla takového rázu, aby do ní bylo možné vložit příslušnou měрку pro hodnocení kritéria celistvosti. To v případě předmětných spár nad 6 mm u výrobku před samotnou zkouškou bylo splněno. Nejvyšší správní soud tak souhlasí se závěrem městského soudu, že namontování výrobku k jedné straně zárubně nemělo vliv na odolnost dřevěných požárních dveří, natož na výsledek zkoušky požární odolnosti a odpovídající hodnotu protokolu o zkoušce požární odolnosti. K domněnce stěžovatelky, že k prohnutí dveří mohlo dojít následkem nadměrné vlhkosti vzorku, a že zkušebna vůbec neprovedla kondicionování výrobku, Nejvyšší správní soud uvádí, že součástí protokolu o zkoušce požární odolnosti je v čl. 3.5 explicitně uvedeno kondicionování výrobku (teplota vzduchu $23 \pm 5^{\circ}\text{C}$ při relativní vlhkosti vzduchu $50 \pm 5\%$).

Příloha F technické normy ČSN EN 1363-1 stanoví, že pro dřevo se při podmínkách běžného použití předpokládá hmotnostní obsah vlhkosti 9 až 12 %. Čl. 8.1 téže normy stanoví, že: „(v) *době zkoušky se musí pevnost a obsah vlhkosti vzorku blížit podmínkám běžné praxe. Zkušební vzorek nesmí být zkoušen dříve, dokud nedosáhne rovnovážného stavu obsahu vlhkosti, při uložení ve vnější atmosféře s 50% relativní vlhkostí při 23°C. Je-li zkušební vzorek kondicionován odlišným způsobem, uvede se to jasně v protokolu o zkoušce*“. Nakládání se vzorkem v období před zkouškou by se tak mělo co nejvíce podobat podmínkám běžné praxe, tedy době, kdy bude výrobek u uživatele. Z obsahu spisové dokumentace nic nenasvědčuje tomu, že by byl výrobek skladován jinak než za podmínek běžného užití, ani že by bylo zapotřebí nějakého časově rozsáhlejšího kondicionování, tudíž že by v průběhu nakládání se vzorkem mělo dojít k onomu „promočení“. Stěžovatelka neuvedla ani nedoložila nic, co by závěr o kondicionování výrobku, které proběhlo v souladu s předmětnou technickou normou, v protokolu o zkoušce požární odolnosti mohlo zpochybnit. Tvzení stěžovatelky, že k prohnutí vzorku došlo v důsledku vysokého obsahu vlhkosti, je pouze spekulativní. Ani v tomto bodě tedy městský soud nepochybil.

[25] Stěžovatelka nerozporuje, že provedla oproti certifikovanému výrobku změny, které spočívaly ve změnách rozměrů rámu a zpevňující pásy, jakož její odstranění ze spodní, okopové hrany dveří. Podle platných technických norem (bod A.4.26 normy ČSN EN 15269-3 a čl. 13.3.3 normy ČSN EN 1634-1) však nelze tyto změny u předmětné konstrukce dřevěných protipožárních dveří provést bez doplňkové zkoušky, která bude zahrnovat minimální rozměry rámových dveří. Městský soud správně předestřel, že stanovisko Ing. J. Č. („Odborné stanovisko ke změnám v konstrukci dveřního křídla“ ze dne 24. 10. 2014) sice obsahuje tvrzení, že zmenšení šířky rámu nemá zásadní vliv na výsledek zkoušky požární odolnosti, nicméně taktéž obsahuje závěr, že 35 (41) mm je na samé hranici použitelnosti u dané konstrukce dveřního křídla. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že žádná ze změn nebyla podstatná natolik, aby měla vliv na požární odolnost předmětného výrobku. Nelze souhlasit ani s tvrzením, že všechny změny byly provedeny v rámci uděleného certifikátu, neboť z protokolu o zkoušce č. VZL-N-14/14/3 ze dne 5. 6. 2014, kterou provedl Výzkumný a vývojový ústav dřevařský Praha, s.p., byly seznány nedostatky ve skladbě a provedení výrobku, byly zjištěny nevyhovující rozměry rámu – poddimenzování rozměrů smrkových vlysů, výplň – rám křídla – nevyhovující spáry a další, vše v rozporu s požadavky technické dokumentace a schválenému typu výrobku A1 (G01). K námitce existence dohledové prověrky, kterou stěžovatelka nechala provést po zjištění výsledku zkoušky požární odolnosti u Centra stavebního inženýrství a.s., jejímž výsledkem je „Zápis z dohledové prověrky systému řízení výroby“ Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že předmětný zápis nemá z hlediska zjištěného skutkového stavu žádnou vypovídací hodnotu. Závěrem této prověrky je sice stanovisko, že v rámci systému řízení výroby nebyly zjištěny žádné nedostatky ani neshody, tyto závěry jsou však velmi obecné, bez jakéhokoliv konkrétního propojení na nyní posuzovaný případ, tedy například zda v rámci této prověrky proběhla obdobná zkouška srovnatelných dřevěných protipožárních dveří, jaké zkoumala zkušebna PAVUS, a.s. Námitka stěžovatelky, že skutečnosti obsažené v tomto zápisu jsou relevantní pro předmětnou věc, je tak mylná.

[26] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani námitku stěžovatelky, že by žalovaná i městský soud nesprávně odmítly důkaz protokolem o zkoušce FIRES ve

pokračování

zkušebně společnosti FIRES, s.r.o. Předpoklad stěžovatelky, že u drobně odlišného výrobku bylo možné očekávat jen drobně odlišný výsledek zkoušky požární odolnosti, je pouhou domněnkou, která nemá žádný pevný základ ve skutkovém zjištění věci. Zkouškou požární odolnosti ve zkušebně FIRES, s.r.o., byl podroben odlišný výrobek (dveře vyrobené v roce 2014) od výrobku, který byl podroben zkoušce ve zkušebně PAVUS, a.s. (dveře vyrobené v roce 2013). Nešlo jen o odlišnost doby výroby, lišily se rozměry výrobku (například šířka dveřního křídla či rozměry zpevňující pásy) a bylo zjištěno i odlišné vypracování výrobku, taktéž nebylo možné z protokolu o zkoušce FIRES jasně identifikovat, z jakých dřevěných profilů byl posuzovaný výrobek vyroben. Tvrzení stěžovatelky, že výsledek zkoušky požární odolnosti ve zkušebně FIRES, s.r.o., (požární odolnost dveří byla 31 minut) byl diametrálně odlišný od výsledku zkoušky požární odolnosti ve zkušebně PAVUS, a.s. (pouhých 7 minut požární odolnosti) tak neobstojí, neboť přestože se snažila rozdíly mezi zkoušenými výrobky marginalizovat, nedoložila nic konkrétního, z čeho by bylo možné usuzovat na srovnatelnost obou zkoušených výrobků.

[27] Stěžovatelka také namítá, že opravy v protokolu ze zkoušky o požární odolnosti PAVUS, a.s., mají za následek nedostatečné zjištění skutkového stavu, a tím i nesprávné rozhodnutí ve věci. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí, naopak má za to, že městský soud dostatečně odůvodnil příčinu a následné vypořádání se s pochybením zkušebny PAVUS, a.s., při tvorbě protokolu o zkoušce požární odolnosti. Jednalo se o administrativní pochybení spočívající v užití části údajů a vyobrazení, které patřily k souběžně prováděné zkoušce dveří společnosti Masonite CZ spol. s r.o. Oprava protokolu proběhla toliko v přílohách protokolu na stranách 12 a 21. Vzhledem ke skutečnosti, že protokol o zkoušce nevzniká načisto v průběhu samotné zkoušky, nýbrž až následně z technických záznamů (kontrolní zkouška proběhla 22. 11. 2013, původní protokol č. Pr-13-2.142 je ze dne 29. 11. 2013), které jsou interními technickými záznamy, pro opravný protokol tak byla použity tatáž data, z jakých původní protokol vycházel. Opravy v přílohách protokolu nemohly zpochybnit výsledky zkoušky požární odolnosti, a neměly tedy ani vliv na zjištěný skutkový stav věci.

[28] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani významu nemožnosti seznámit se s videozáznamem pořízeným při zkoušce požární odolnosti. Ze spisové dokumentace je zjevné, že videozáznam nebyl od počátku řízení důkazem, neboť byl pořízen toliko pro mediální účely. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že videozáznam je volně přístupný na stránkách www.ceskatelevize.cz. Nic to však nemění na skutečnosti, že se nejednalo o důkaz, ale o nástroj určený k mediální prezentaci, tudíž správní orgány z něj při posuzování viny stěžovatelky nevycházely, a proto s ním stěžovatelka nebyla v průběhu řízení seznámena. Stěžovatelka by jistě mohla považovat za nezákonné, že tento videozáznam mezi důkazy zařazen nebyl, a že by jeho provedení ve správním řízení mělo význam pro posouzení věci. Tak by tomu nepochybně bylo, pokud by videozáznam byl potvrzením jejích výhrad k provedení zkoušky či k jejímu výsledku; nic takového ovšem stěžovatelka netvrdí.

[29] K námitce neexistující listiny, z níž by byl zřejmý okruh osob přítomných u zkoušky, a k nemožnosti stěžovatelky být zkoušce přítomna, souhlasí Nejvyšší správní soud se závěry městského soudu, který považoval za rozhodnou skutečnost, že

stěžovatelka byla řádně seznámena s protokolem o zkoušce požární odolnosti, který obsahuje jména osob zpracovatele protokolu a taktéž schvalovatele. Stěžovatelka mohla vůči těmto osobám uvést připomínky, ale neučinila tak. Námitku, že není zřejmé, jak byly údaje uvedené v protokolu zjišťovány, považuje Nejvyšší správní soud za spekulativní a navýsost obecnou. Stěžovatelka nijak nerozvíjí, jaký by tato skutečnost mohla mít vliv na výsledek zkoušky požární odolnosti. K námitce, že stěžovatelka byla krácena na svých právech nemožností být přítomna u zkoušky, Nejvyšší správní soud neshledal, že by bylo zavedenou praxí, aby se výrobce zkoušeného výrobku účastnil zkoušky v sídle akreditované osoby. Odkazuje-li stěžovatelka na porušení „správní praxe“, poukazuje NSS na svou judikaturu. Tímto pojmem se zabýval například v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, v němž uvedl, že: *„správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“*. K porušení zavedené praxe průběhu zkoušky je v posuzovaném případě z obsahu spisové dokumentace zřejmé, že pouze ve dvou případech v rámci pozdějších vln kontrol z let 2014 a 2015 se na přípravě vzorku (tj. na instalaci dveřního křídla, která se mj. odehrává s několikanásobným předstihem před zkouškou požární odolnosti) podílel přímo výrobce daných dveří. Povinnost ani obvyklost účasti kontrolovaných osob na vlastní požární zkoušce tak rozhodně nelze z takto malého počtu dovozovat.

[30] Ve vztahu k výši pokuty musí Nejvyšší správní soud v první řadě zčásti korigovat názor městského soudu, pokud konstatoval *„že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že by objem produkce žalobce měl zásadní vliv na výši uložené sankce, respektive, že by výše sankce byla jakkoliv odvozována právě od objemu produkce žalobce.“* Správní orgán I. stupně explicitně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že při určení výše pokuty přihlédl jak k závažnosti správního deliktu a okolnostem, za nichž byl spáchán, tak k celkovému množství a hodnotě výrobků protiprávně uvedených na trh. Objem produkce a hodnota výrobků protiprávně uvedených na trh byla tedy jedním z více faktorů, které správní orgán I. stupně vzal v rámci určování výše pokuty v potaz, nelze proto usuzovat, že by k němu orgán I. stupně nepřihlédl vůbec. Nepřesnost vyjádření odůvodnění napadeného rozsudku však nemá vliv na posouzení námitky jako nedůvodné. Žalovaná pak při snížení výše pokuty z původní sankce 1 milion Kč o částku 250 000 Kč na novou částku 750 000 Kč přihlédla zejména k závažnosti předmětného deliktu, ke skutečnosti, že se jednalo o licencovaný produkt, k dobrovolnému přijetí nápravných opatření a také k jeho dosavadní srovnatelné úřední praxi (k pokutám uloženým v návaznosti na předmětnou kontrolní akci z roku 2013, kde byla ověřována deklarovaná požární odolnost dveří 30 minut – v případě společnosti ADOR CZ s.r.o. se jednalo o pokutu ve výši 1,1 mil. Kč po snížení z částky 1,5 mil. Kč, v případě společnosti Masonite CZ spol. s r.o. se jednalo o pokutu ve výši 950 000 Kč po snížení z částky 1,3 mil. Kč. Nejvyšší správní soud tak má za to, že v projednávané věci se správní orgány řádně zabývaly rozhodnými kritérii pro stanovení pokuty a své úvahy o výši sankce i srozumitelně odůvodnily. Sankce ve výši 750 000 Kč odráží individuální závažnost deliktního jednání stěžovatelky, tak jak městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval. Tato výše nevybočuje z obdobných jednání pachatelů téhož deliktu. Nejvyšší správní soud dodává, že správní orgány naopak nesmějí mechanicky ukládat za porušení stejného zákonného ustanovení stejné pokuty,

pokračování

výše uložené sankce by tak měla odpovídat konkrétním okolnostem individuálního případu (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 6 As 62/2008-129).

[31] Nejvyšší správní soud se také ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žalovaná byla oprávněna přihlédnout k aktuálním hospodářským výsledkům stěžovatelky za rok 2017, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno 1. 11. 2018. Pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový stav a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá však implicitně ze správního řádu, zejména s přihlédnutím např. k § 90 odst. 2, § 90 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40). Přihlédnutí k hospodářským výsledkům jako hledisku podstatnému pro určení výše pokuty není jednoznačné, pokud se řízení protahuje a hospodářské výsledky se výrazně proměnily. Zde je třeba přihlížet k obecným požadavkům na přiměřenost v ukládání sankcí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je třeba vždy zohlednit, zda pokuta s ohledem na majetkové poměry pachatele správního deliktu pro něj nebude likvidační (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). To však neznamená, že by pokuta měla ztratit cokoli ze své účinnosti. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2018, č. j. 7 As 133/2017-47 mimo jiné vyplývá: *„Aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele“*. Nejvyšší správní soud neshledal pochybení městského soudu ani žalovaného, neboť při určování výše pokuty bylo přihlédnuto k aktuálním majetkovým poměrům stěžovatelky a byla uložena taková výše pokuty, aby se vzhledem k ročnímu obratu stěžovatelky nejednalo o pokutu likvidační a zároveň šlo o citelný výdaj, který bude splňovat účel pokuty.

[32] Skutečnost, že správní orgán nevydává rozhodnutí ve lhůtě předvídané § 71 odst. 3 s. ř. nelze označit za správný postup, bez dalšího jej však nelze brát jak argument pro nepřihlédnutí k hospodářským výsledkům za období, které předcházelo době vydání rozhodnutí, a nemusí být ani automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28). Přiměřenost pokuty je třeba posuzovat také ve vztahu k jejím zákonným mezím, kdy za tento správní delikt (přestupek) lze uložit pokutu až do výše 50 milionů Kč, a to podle § 19 a odst. 6 ZTPV ve znění v době spáchání přestupku, v době rozhodování správního orgánu I. stupně i v době rozhodování žalovaného. Délka správního řízení a přihlédnutí k hospodářským výsledkům, které stěžovatelka považuje za lepší než v předchozích letech, se nijak neprojevilo zvýšením pokuty oproti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, naopak žalovaný pokutu snížil. Celkově byla pokuta uložena při dolní hranici zákonného rozpětí.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[33] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že napadený rozsudek je zákonný a že ve správním řízení byl spolehlivě zjištěn skutkový stav.

Kasační námitky stěžovatelky nejsou důvodné, Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl jako nedůvodnou.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 27. října 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu