



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **VERTIKAL PLUS s. r. o.**, se sídlem Rybkova 23, Brno, zast. JUDr. Borisem Vágnerem, advokátem, se sídlem třída Kpt. Jaroše 19, Brno, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2007, č. j. 6 Ca 147/2004 – 40,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2007, č. j. 6 Ca 147/2004 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalované ze dne 17. 5. 2004, č. j. 1929/3000/2003/2004/Kr/Št, bylo podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce podané proti rozhodnutí ředitele inspektorátu České obchodní inspekce v Brně, ze dne 11. 2. 2004, č. j. 478/30/03, a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Posledně uvedeným rozhodnutím byla žalobci uložena podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., pokuta ve výši 20 000 Kč. Podle výroku tohoto rozhodnutí byla pokuta uložena za porušení právních povinností stanovených v § 13 odst. 1, 2 zákona č. 22/1997 Sb., kterých se měl žalobce dopustit tím, že jako výrobce uváděl na trh výrobky – hliníková okna a dveře bez prohlášení o shodě a bez posouzení shody způsobem stanoveným v nařízení vlády č. 163/2002 Sb., do 24. 4. 2002 v nařízení vlády č. 178/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

V podané žalobě žalobce namítal, že napadené rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, neboť z něho nelze zjistit, jak se žalovaná vypořádala s argumentací žalobce obsaženou

v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaná se nevypořádala s námitkami věcného charakteru, v nichž žalobce namítal, že žalovaná učinila zjištění o údajném porušení zákona pouze z vyjádření akciové společnosti Centrum stavebního inženýrství v Praze, pracoviště Zlín. Ani z tohoto vyjádření není zřejmé, proč je výroba žalobce kvalifikována nikoliv jako výroba kusová, vyžadující posouzení shody výrobku s technickými předpisy prostřednictvím autorizované osoby. Uvedené vyjádření, které převzal správní orgán I. stupně, operuje s termíny neurčitého obsahu (např. „typorozměr“), ze kterých ani různými způsoby výkladu nelze dovodit návaznost na obecně závaznou právní úpravu. Žalovaná se nevyjádřila ani k námitkám procesního charakteru, v nichž žalobce navrhoval doplnit dokazování přezkoumáním kompletní technické a účetní dokumentace, se kterou žalobce disponuje, v souvislosti s aplikací skladebného systému Reynaers, event. dalších skladebných systémů v jednotlivých obchodních případech, mimo jiné k posouzení, zda v každém jednotlivém obchodním případě došlo či nedošlo k porušení povinností žalobce dodržet stanovený postup v posouzení shody výrobku s technickými předpisy. Ačkoliv se žalobce tohoto postupu domáhal právě proto, že správní orgán takové dokazování opomněl, žalovaná paradoxně kvalifikuje tuto vadu k tíži žalobce. Žalovaná se nevyjádřila ani k návrhu na doplnění dokazování vyžádáním odborného vyjádření nebo znaleckého posudku, namísto toho je v odůvodnění rozhodnutí žalované obsáhlá charakteristika postavení a předmětu činnosti tzv. autorizovaných osob.

Žalobce dále poukazoval na to, že se žalovaná nevypořádala ani s námitkami vztahujícími se k nevykonatelnosti opatření inspektora orgánu I. stupně ze dne 13. 10. 2003 pro jeho neurčitost.

Žalobce dále namítal, že „vyjádření autorizované osoby“ nelze kvalifikovat jako znalecký posudek nebo odborné posouzení znalce podle § 36 správního řádu. Navíc poukazoval na to, že autorizovaná osoba je subjektem, který je zainteresován na rozsahu podnikatelských subjektů k postupu podle § 7 případně § 5 vyhlášky č. 163/2002 Sb. Považoval-li tedy správní orgán I. stupně, nebo žalovaný správní orgán odborné vyjádření za nezbytné, měl jmenovat příslušného znalce z daného oboru.

Žalobce dále poukazoval na to, že správní orgány v předmětném řízení přezkoumatelným způsobem neobjasnily, proč podle jejich názoru lze výrobu výrobků ze skladebného systému Reynaers systems a patrně i z dalších skladebných systémů aplikovaných žalobcem – možno podřadit pod ust. § 1 odst. 1 písm. f) nařízení vlády č. 163/2002 Sb., a tedy pod postup podle ust. § 9 písm. a) téže vyhlášky. Namítal, že správní orgány neprováděly žádné jiné dokazování, kterým by zkoumaly znaky obsažené v § 1 odst. 1 písm. f) citovaného nařízení vlády, tedy, zda zkoumané výrobky jsou vyráběny na základě smluvního vztahu pro konkrétního zákazníka, zda jsou tyto výrobky jednorázově určeny pro použití vymezené individuálním požadavkem tohoto zákazníka, či nikoliv, zda se jedná o výrobu, kde se nepředpokládá opakování výroby typově stejného výrobku a zda žalobce vyrábí zkoumané výrobky průmyslovými výrobními metodami.

Žalobce dodal, že pokud správní orgán nepovažuje výrobky žalobce za kusové výrobky a domnívá se, že tyto výrobky jsou jen „typorozměrem“, dalo by se bezesporu dovodit, že tak postačují pro každý skladebný systém vydané certifikáty výrobků (tedy i pro systém Reynaers systems), kterými ovšem žalobce disponuje. Navrhoval, aby soud zrušil napadené rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 1. 2007, č. j. 6 Ca 147/2004 – 40, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu. Konstatoval, že kontrolou bylo zjištěno,

že žalobce vyráběl a uváděl na trh hliníková okna a dveře a že na tyto výrobky nevydal prohlášení o shodě a neprovedl posouzení shody stanoveným způsobem, ačkoliv se jednalo o výrobky stanovené podle nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kapitoly 8, pořadové číslo 3/4 (do 24. 4. 2002 podle nařízení vlády č. 178/1997 Sb.). Městský soud v Praze dále citoval ustanovení § 13 odst. 1, 2 zákona č. 22/1997 Sb. s tím, že okruh stanovených výrobků upravuje nařízení vlády č. 163/2002 Sb. a (do 24. 4. 2002 nařízení vlády č. 178/1997 Sb.), z něhož dále citoval příslušná ustanovení.

Městský soud v Praze pak k námitkám žalobce poukázal na to, že ačkoliv je ve správním spise založeno vyjádření uvedené společnosti, která je autorizovanou osobou, žalovaný ani správní orgán prvního stupně tímto vyjádřením v odůvodnění svých rozhodnutí neargumentují. Hodnotí pouze zjištění získaná při kontrole a na základě těchto zjištění dovozují, že žalobce porušil své povinnosti uvedené v § 13 odst. 1, 2 zákona č. 22/1997 Sb. Žalobcem zmiňované vyjádření společnosti je datováno dnem 17. 4. 2003, nebylo tedy vypracováno v souvislosti s předmětnou kontrolou. Soud dále uvedl, že žalobce vychází z nesprávného názoru, že v daném případě nebyl povinen žádné doklady o shodě předkládat, neboť se jednalo o kusovou výrobu a dostatečným podkladem bylo prohlášení o shodě na systém CS 68 Reynaers systems, který je určen pro výrobu oken a dveří podle tohoto systému. K tomuto názoru soud dodal, že i v případě, že by šlo o kusovou výrobu, má výrobce povinnost provést posouzení shody a o posouzení výrobku pořídit doklad či obstatat osvědčení autorizované osoby tak, jak je uvedeno v § 9 písm. a) a b) nařízení vlády č. 163/2002 Sb. Soud dále uvedl, že důvody, pro které nelze výrobky žalobce považovat za kusovou výrobu, jsou uvedeny v odůvodnění provostupňového rozhodnutí a žalovaný se s nimi ztotožnil. Soud neshledal důvodnou námitku žalobce, že rozhodnutí jsou pro absenci jakéhokoliv zdůvodnění nepřezkoumatelná. Otázka, zda se jedná o stanovené výrobky, pro které je třeba posouzení shody stanoveným způsobem a prohlášení o shodě, je otázkou právní. Proto žalovaný nepochybil, jestliže řízení nedoplnil znaleckým posudkem, jak navrhoval žalobce. Podle názoru soudu bylo dostatečně prokázáno, že žalobce vyrobil a uvedl na trh stanovené výrobky – okna a dveře, bez prohlášení o shodě a bez posouzení shody stanoveným způsobem. Soud proto žalobu považoval za nedůvodnou a proto ji zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní, dále jen s. ř. s.).

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen stěžovatel) a to z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Namítal, že od počátku řízení před správními orgány vytýkal jednotlivým rozhodnutím správních orgánů nepřezkoumatelnost, respektive neurčitost výroku (rozhodnutí inspektory ČOI ze dne 13. 10. 2003). Konstatoval, že ani jeden ze zmíněných správních orgánů svým rozhodnutím neidentifikoval dostatečně konkrétní pochybení, kterých se měl žalobce dopustit, a žádným přezkoumatelným způsobem nevyvrátil jeho procesní obranu ve správním řízení. Ta spočívala především v tvrzení, že výrobky, jichž se pravděpodobně týkalo opatření – zákaz prodeje – inspektorky ČOI ze dne 13. 10. 2003, je nutno kvalifikovat jako kusové výrobky ve smyslu § 9 písm. a) nařízení vlády č. 163/2002 Sb. Správní orgány sice argumentaci žalobce odmítaly, avšak v žádném z rozhodnutí jednoznačným a nezaměnitelným způsobem neidentifikovaly výrobky, kterých se mělo údajně porušení obecně závazné právní úpravy týkat. Za této situace pak nelze žalobci klást k tíži, že nepředložil jednotlivé doklady o posouzení, zda výrobek odpovídá určeným normám, když žalobce nevěděl, kterých individuálně určených výrobků se vytýkané údajné pochybení týká. Z tohoto důvodu také v průběhu správního řízení nabízel k provedení důkazů kompletní technickou dokumentaci k jednotlivým skladebným systémům a kusových výrobků z nich realizovaných včetně dokumentace obchodně právní, identifikující, že se jedná o kusovou výrobu. Provedení těchto důkazů nebylo ze strany správních orgánů nijak akceptováno a nebylo na ně ani nijak reagováno. Tyto skutečnosti mohl a měl soud zjistit z předložené dokumentace.

Stěžovatel dále namítal, že se v průběhu řízení před soudem nedožadoval v zásadě ničeho víc než toho, aby správní orgány provedly úplné dokazování, z něhož by bylo možno postavit najisto, zda se jednalo o kusové výrobky ve smyslu § 9 nařízení vlády č. 163/2002 Sb., či nikoliv. Je sice možno souhlasit s názorem Městského soudu v Praze, podle něhož je otázka, zda se jedná o stanovené výrobky, pro které je třeba posouzení shody stanoveným způsobem a prohlášení o shodě, otázkou právní. K zodpovězení této právní otázky je však nezbytné, aby příslušný správní orgán, případně Městský soud v Praze, učinily nejdříve úplná skutková zjištění (zahrnující mimo jiné zodpovězení otázek odborně technického charakteru), k čemuž však nedošlo.

Správní orgány vycházely pouze ze zjištění obchodní společnosti, kterážto okolnost je z obsahu správního spisu nepochybná. Skutečnost, že se správní orgány o této okolnosti výslovně ve svých rozhodnutích nezmínily, lze považovat spíše za další vadu přezkoumatelnosti rozhodnutí než důvod, pro který je možno opomenout vyhodnocení otázky možné podjatosti této autorizované osoby.

Stěžovatel poukázal dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 4 As 54/2004, v němž bylo mimo jiné konstatováno, že dosud nebylo rozhodnuto o námitkách proti opatření podle § 7 zákona č. 64/1986 Sb. Namítal, že správní orgán uložil pokutu 20 000 Kč v době, kdy nebylo skončeno řízení o opravném prostředku proti opatření inspektorky ze dne 13. 10. 2003. Stěžovatel v tomto postupu sledoval další důvod, pro který měla být napadená rozhodnutí správních orgánů zrušena, přičemž Městský soud v Praze se v odůvodnění rozsudku s citovanou argumentací žalobce nevypořádal. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že má za to, že kontrolním protokolem z kontroly ze dne 13. 10. 2003 je řádně zdokumentovaný zjištěný stav věci v den kontroly. Skutečností zůstává, že stěžovatel jako výrobce hliníkových oken a dveří uvedl na trh stanovené výrobky uvedené v nařízení vlády č. 178/1997 Sb. a 163/2002 Sb. Správní orgán je nadále názoru, že předmětná rozhodnutí správních orgánů a soudu jsou zákonná, přezkoumatelná a posouzení právní otázky je správné. Navrhoval, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti. Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatel podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjištění byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud především poukazuje na dosavadní judikaturu, od níž nemá důvodu se odchýlit, kdy například podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001,

č. j. 7 A 59/99 – 45, I. „*Výsledky kontroly, provedené podle zákona ČNR 552/1991 Sb., o státní kontrole, mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenabrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce. II. Skutečnost, že správní řízení o uložení pokuty navazovala na kontrolní činnost podle zákona ČNR č. 9/1991 Sb. a zákona ČNR č. 552/1991 Sb., nezavazuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci (§ 46, § 32, § 3 odst. 4 správního řádu) a nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci provedené kontroly“.*

Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 2000, č. j. 6 A 77/99 – 25, „*Vyjede-li správní úřad při rozhodování o sankci za správní delikt pouze z protokolu o kontrole, aniž by se v následném správním řízení o uložení sankce jakkoliv vypořádal s důkazními návrhy účastníka řízení v tomto řízení učiněnými, které mají vyvrátit či jinak interpretovat kontrolní zjištění, je výsledné rozhodnutí zpravidla nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 250f odst. 1 písm. a) o. s. ř.]“.*

Dále je třeba zdůraznit, že v daném případě bylo předmětem přezkumného soudního řízení rozhodnutím o uložení pokutě za správní delikt. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, I. *Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. II. Newede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) o. s. ř. s.]. III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.* K tomu nutno pro úplnost dodat, že podle § 18 zákona č. 22/1997 Sb. dozor nad tím, zda pro stanovené výrobky uváděné na trh bylo vydáno prohlášení o shodě, provádí Česká obchodní inspekce, popřípadě orgán stanovený zvláštním zákonem (dále jen orgán dozoru). Podle § 20 téhož zákona v řízení o ukládání pokut se postupuje podle správního řádu.

V posuzované věci tedy bylo třeba posoudit, zda postup správních orgánů výše vymezeným zásadám dostál.

Z obsahu správního spisu bylo zjištěno, že dne 13. 10. 2003 byla u stěžovatele provedena kontrola inspektorkou České obchodní inspekce v Brně. Předmětem této kontroly byl skladebný systém z hliníkových profilů s přerušeným tepelným mostem Thermo System 57 a dodržování zákona č. 22/1997 Sb. Z předložené dokumentace bylo zjištěno, že firma je výrobcem hliníkových oken a dveří a hliníkových stěn. Hledaný profil TS 57 firma nenakupuje od dovozce systému Reyners Systems, s. r. o., nakupuje skladebný systém CS 68. Hliníkové profily, z nichž jsou zhotovovány stěny, fasády, firma nakupuje přes zprostředkovatele prodeje. Bylo dále konstatováno, že okna a dveře jsou výrobky stanovené k posuzování shody, od 24. 4. 2002 jsou uvedeny v příloze č. 2 nařízení vlády č. 163/2002 Sb., skupina 8, poř. č. 3, 4, do 24. 4. 2002 byly uvedeny v příloze č. 2 nařízení vlády 178/1997 Sb., skupina 8, poř. č. 3. Na tyto stanovené výrobky firma nevydala prohlášení o shodě a neposoudila shodu stanoveným způsobem, jak ukládá § 13 odst. 1, 2 zákona č. 22/1997 Sb. Závěrem kontrolního protokolu (č. 1. 3) je uvedeno opatření: „*Dle ust. 7 odst. 1 písm. a) z. č. 64/86 ve znění p. p. byl vydán okamžitý zákaz dodávky prodeje A I oken a dveří, kterých je firma Vertikal Plus s. r. o. výrobcem do doby sjednání nápravy, neboť tyto výrobky nesplňují požadavky zvláštních předpisů“.*

Stěžovatel uplatnil v podání ze dne 17. 10. 2003 námitky proti kontrolnímu protokolu i proti opatření (o námitkách proti opatření nebylo dosud správním orgánem rozhodnuto – pozn. NSS). Stěžovatel již v tomto podání poukazyval na to, že kompletace výrobků má charakter tzv. kusové výroby pro konkrétního zákazníka, u které se nepředpokládá opakování, a zdůvodňoval, z čehož charakter kusové výroby dovozuje. Rozhodnutím ze dne 24. 11. 2003 inspektorka České

obchodní inspekce v Brně námitky zamítla. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž obsáhle odůvodňoval svůj názor, proč považuje svoji výrobu za kusovou a vyslovil dále názor, že je oprávněn sám posuzovat shodu výrobků, a navrhoval, aby rozhodnutí inspektorů bylo zrušeno, stejně tak jako uložené opatření. Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2003 byly námitky stěžovatele zamítnuty. V tomto rozhodnutí (velmi kusém) se ředitel ČOI v Brně námitkami stěžovatele nezabýval. Omezil se pouze na konstatování, že „Podle názoru správního orgánu je kusová výroba taková výroba, u které se nepředpokládá opakování typově stejného výrobku, založeného na průmyslových výrobních metodách. U hliníkových oken se typově stejné výrobky neopakují. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, která byla usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2004, č. j. 30 Ca 48/2004 – 19, odmítnuta, neboť bylo shledáno, že rozhodnutí o námitkách proti protokolu o kontrole je rozhodnutím předběžné povahy. Kasační stížnost stěžovatele proti tomuto usnesení byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 4 As 54/2004 – 34, zamítnuta. Již v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že o námitkách proti opatření podle § 7 zákona č. 64/1986 Sb. nebylo rozhodnuto.

Dne 29. 12. 2003 bylo zahájeno správní řízení ve věci uložení pokuty podle § 19 odst. 1 písm. b) zák. č. 22/1997 Sb. Proti zahájení správního řízení podal stěžovatel vyjádření, v němž namítal, že správní orgán nevycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a že dosud nejsou podmínky pro vydání rozhodnutí. Namítal, že vyjádření autorizované osoby nelze podřadit pod taxativně vymezené způsoby dokazování, a že správní orgán měl v daném případě, považoval-li v dané věci za potřebné vyžádání odborného posouzení – jmenovat znalce z příslušného oboru. Poukazoval dále na to, že správní orgán dosud přezkoumatelným způsobem neobjasnil, proč podle jeho názoru není výroba výrobků ze skladebného systému Reynaers Systems (a patrně i z dalších skladebných systémů aplikovaných stěžovatelem, ačkoliv se správní orgán prvního stupně v protokolu ze dne 13. 10. 2003 o dalších skladebných systémech nezmiňuje), možno podřadit pod § 1 odst. 1 písm. f) nařízení vlády a tedy pod postup podle § 9 písm. a) téže normy. Namítal, že není zřejmý obsah použitého pojmu „typorozměr“ (obecně závazná právní úprava nezná tento pojem), a tento název již dále není odůvodněn. Namítal, že správní orgán neprováděl žádné jiné dokazování, kterým by zkoumal, zda výrobky jsou vyrobeny ve smyslu znaků obsažených v § 1 odst. 1 písm. f) nařízení vlády č. 163/2002 Sb. Teprve po přezkoumání zákonných znaků výrobků, by byly předpoklady pro přibrání znalce a teprve poté by mohl být učiněn jednoznačný závěr o tom, zda stěžovatel porušil ustanovení § 13 odst. 1, 2 zák. č. 22/1997 Sb. Upozornil na to, že z názoru správního orgánu by se dalo dovodit, že pro každý skladebný systém postačují vydané certifikáty výrobků (tedy i pro Reynaers systems), těmito společnost disponuje. Jestliže by se totiž nejednalo o samostatné výrobky, ale jen o pouhé typorozměry jednoho výrobku, tak za tento výrobek by mohl být považován jeden skladebný systém.

Rozhodnutím České obchodní inspekce v Brně ze dne 11. 2. 2004 byla stěžovateli uložena podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb. pokuta ve výši 20 000 Kč. Jednání, kterého se měl stěžovatel dopustit bylo vymezeno takto „Za porušení právních povinností stanovených v § 13 odst. 1, 2 zák. č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, kterých se dopustil účastník řízení tím, že jako výrobce uváděl na trh výrobky – hliníková okna a dveře bez prohlášení o shodě a bez posouzení shody způsobem stanovených v nařízení vlády č. 163/2002 Sb., do 24. 4. 2002 v nařízení vlády č. 178/1997 Sb. ve znění pozdějších předpisů se ukládá.....“. Správní orgán v odůvodnění rozhodnutí popsal dosavadní průběh řízení. K námitkách stěžovatele uvedl pouze to, že pokud jde o kusovou výrobu, dle názoru správního orgánu se nejedná o kusovou výrobu, neboť u kusové výroby se nepředpokládá opakování stejného typu výrobků založeného na průmyslových výrobních metodách. U hliníkových oken se typově stejné výrobky opakují. V podaném odvolání se stěžovatel dovolával toho, že nebylo provedeno žádné dokazování, nebyly zodpovězeny námitky odborného charakteru a že názor vyjádřený správním orgánem

v odůvodnění rozhodnutí je nepřezkoumatelný, neboť není zřejmé, o jaké skutečnosti, podklady a právní normy opřel správní orgán komentovaný závěr. Není ani zřejmé, o jaká hliníková okna se má vlastně jednat (přizvaný odborník či znalec by mohl objasnit, že je rozdíl ve výrobě, např. oken umístěvaných do panelových domů na straně jedné, a na druhé straně výrobou výplní okenních a dveřních otvorů za použití skladebného systému Reynaers, eventuelně jiných skladebných systémů). Dovolával se nepřezkoumatelnosti postupu a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 5. 2004 bylo odvolání stěžovatele zamítnuto. V odůvodnění rozhodnutí bylo k námitkám stěžovatele uvedeno, že prohlášení o shodě na systém CS 68 Reynaers systems je určeno pro výrobu oken a dveří, a ve svém důsledku to znamená, že jak systém, tak i okna a dveře vyráběná podle tohoto systému, musejí být vybavena svým prohlášením o shodě. Dále správní orgán uvedl, že námitky k činnosti Centra stavebního inženýrství, a. s. autorizované osoby č. 212 nehodlá hodnotit s tím, že autorizovanou osobu nelze označovat jako osobu přímo zainteresovanou na vzniku povinností podnikatelských subjektů k postupu podle § 5 a 7, jak uvedl stěžovatel. Odvolací správní orgán se dále vyjadřoval k námitkám o nepřezkoumatelnosti opatření inspektorky ze dne 13. 10. 2003. Odvolání stěžovatele neshledal důvodným a proto je zamítl.

Z výše uvedené rekapitulace je možno jednoznačně dovodit, že rozhodnutí správních orgánů podstatně porušila ustanovení o řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahuje popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě uvedením jiných skutečností, jichž je třeba, aby nemohl být zaměněn s jiným, a rozhodnutí odvolacího orgánu tuto vadu neodstranilo. K tomu pouze na okraj nutno dodat, že provádí-li stěžovatel kompletaci oken a stěn zimních zahrad dodavatelským způsobem z certifikovaných systémů Herolal, Schüco, RC systém, Aliplast, Wicona, a Reynaers, musí být nezbytnou součástí výroku přesná identifikace výrobku, ohledně něhož měla být porušena povinnost uvedená v § 13 odst. 1, 2 zák. č. 22/1997 Sb., místo a čas (tedy doba), po kterou docházelo k porušení povinností, případně další skutečnosti skutek vymežující.

Uvedený závěr je přímo dovoditelný z ustanovení § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věci, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů v popisu skutku, uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobností je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílní útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutků a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.

Ze všech těchto důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. Je pravdou, že předešlá judikatura akceptovala, pokud byl v odůvodnění obsažen některý z identifikačních znaků. V soudní praxi tak bylo postupováno v případech, kdy výrok postrádal některý z identifikačních znaků skutku a ten pak byl obsažen v odůvodnění. Soudní praxe připouštěla, že pokud identifikace skutku nebyla náležitostí výroku, aby byla celá součástí odůvodnění. Takový závěr je nadále nepřijatelný. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že v posuzované věci nebyl skutek identifikován ani v odůvodnění rozhodnutí. Do odůvodnění rozhodnutí nebyla přejata ani zjištění uvedená v kontrolním protokolu ze dne 13. 10. 2003. Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Je třeba totiž vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění), může být vynucen správní exekucí, apod.

V posuzované věci však stěžovatel v podané žalobě výslovně tuto námitku nevznesl. Městský soud v Praze se jí tedy nemusel zabývat. Tuto námitku stěžovatel vznesl (byť ne zcela výslovně) až v kasační stížnosti, když namítal, že ani jeden ze správních orgánů svým rozhodnutím neidentifikoval dostatečně konkrétní pochybení, kterých se měl dopustit. Nezbyvá než konstatovat, že z pohledu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. je taková námitka nepřipustná.

Nicméně stěžovatel od počátku správního řízení, v němž reagoval na každý úkon správního orgánu, namítal, že nebyl zjištěn skutkový stav, neboť nebylo provedeno dokazování, například technickou dokumentací výrobků, a dovolával se toho, že kompletace výrobků má charakter kusové výroby pro konkrétního zákazníka, u které se nepředpokládá opakování. Zadání jednotlivých prvků připravuje zákazník (resp. jeho projektant). Projekt určuje typ systému, barvu, povrchovou úpravu, požadavky na tepelné a izolační vlastnosti, požadavky na vlastnosti skla, kování, typ, otvírače atd. Orientační rozměr je upřesněn až zavěšením na stavbě dle oboru nosné konstrukce a hotový prvek je tomuto rozměru přizpůsoben s přesností méně než 1 mm, takže ani prvky v zadání stejného rozměru nejsou identické. Dovolává se tedy toho, aby bylo přezkoumáno, zda zkoumané výrobky jsou vyráběny na základě smluvního vztahu pro konkrétního zákazníka, zda jsou tyto výrobky jednorázově určeny pro použití vymezené individuálním požadavkem tohoto zákazníka, zda se jedná o řemeslnou či podobnou výrobu, a zda společnost vyrábí zkoumané výrobky průmyslovými metodami. Poukazoval rovněž na to, že pro každý skladebný systém disponuje vydanými certifikáty a že tedy žádnou povinnost neporušil.

Skutečností, že tato otázka je zásadní pro další postup správního orgánu, nasvědčuje to, že ve správním spise se nachází vyjádření Centra stavebního inženýrství a. s. Praha, které došlo správnímu orgánu dne 17. 4. 2003, ve věci č. j. 6025/00. Z toho je zřejmé, že vyjádření bylo vydáno v jiném řízení, což by nemuselo být na újmu kvality takového vyjádření, pokud by ovšem reagovalo na námitky stěžovatele a konkrétně se vyjadřovalo k identifikovanému předmětu řízení, tj. ke konkrétnímu skladebnému systému, v jehož realizaci shledal správní orgán porušení povinnosti stěžovatele. Jak již však bylo výše uvedeno, předmět řízení byl označen jako hliníková okna a dveře, tedy nedostatečně. Z tohoto odborného vyjádření zřejmě správní orgány ani nevycházely. Poprvé je o něm zmínka v rozhodnutí ze dne 24. 11. 2003 o námitkách proti protokolu. Protože však stěžovatel brojil jednak proti subjektu, který toto vyjádření vydal



s tím, že jde o osobu zainteresovanou na věci, a dále zpochybňoval tam užitého termínu „typorozměr“, v rozhodnutích správního orgánu prvního a druhého stupně není toto vyjádření autorizované osoby uvedeno jako důkaz. Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku pak dospěl k závěru, že ačkoliv je ve správním spise založeno vyjádření uvedené společnosti, která je autorizovanou osobou, žalovaný a ani správní orgán tímto vyjádřením v odůvodnění svých rozhodnutí neargumentují.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než s tímto názorem Městského soudu v Praze souhlasit. To ovšem vede k závěru, že v dané věci nebylo provedeno vůbec žádné důkazní řízení, ve spise se tedy nenachází žádný důkaz, a to za situace, kdy stěžovatel nesouhlasil se závěry protokolu o kontrole ze dne 13. 10. 2003 a s vydaným opatřením, a obsah správního spisu obsahuje pouze polemiku mezi stěžovatelem a správním orgánem, zda jde, či nikoliv o kusovou výrobu. Nejvyšší správní soud takový postup považuje za nepřijatelný a odporující dosavadní judikatuře. Je-li předmětem rozhodnutí správních orgánů uložení pokuty za správní delikt, pak musí být najisto vymezen skutek, jehož se stěžovatel dopustil a musí být právně odůvodněno, v čem je spatřováno porušení ustanovení příslušného právního předpisu. Nejvyšší správní soud souhlasí s Městským soudem v Praze v názoru, že otázka, zda se jedná o stanovené výrobky, pro které je třeba posouzení shody stanoveným způsobem a prohlášení o shodě, je otázkou právní. Předpokladem takového právního posouzení je ovšem řádně zjištěný skutkový stav, tedy především zjištění, o jaký výrobek se jedná. To v dané věci učiněno nebylo, a to přesto, že stěžovatel namítá, že na jednotlivé prvky systému Reynaers disponuje požadovanými certifikáty.

Byť je třeba v dané věci respektovat zájem na tom, aby na trh nebyly uváděny výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetku nebo životního prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem, má účastník řízení právo na to, aby věděl, v čem je spatřován skutek, jehož se měl dopustit, a zejména proč nebyla akceptována jeho obrana, v níž se od počátku správního řízení dovolával toho, že svým povinností stran posouzení shody výrobku dostál.

Přestože tedy Nejvyšší správní soud nemůže vytknout Městskému soudu v Praze, že rozhodnutí správních orgánů nezrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť stěžovatel v žalobě výslovně nenamítal, že v napadených rozhodnutích není popis skutku, jehož se měl dopustit, přesně vymezen, má přesto Nejvyšší správní soud za to, že napadená rozhodnutí správních orgánů nemohou obstát ani z jiných důvodů.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci dospěl k závěru, že žalovaný (ani správní orgán prvního stupně) důsledně nerozlišil a nerespektoval právní úpravu stanovenou zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole a zákona č. 64/1986 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a právní úpravu stanovenou správním řádem, tedy procesním předpisem, podle něhož měl postupovat v následném řízení o uložení správní sankce (správní trestání), byť podkladem (podnětem) pro zahájení takového řízení byly výsledky kontroly provedené v předchozím samostatném kontrolním řízení. Pokud v rámci vedeného správního řízení účastník řízení (stěžovatel) vznesl výhrady týkající se výsledku kontrolního zjištění a namítl jejich věcnou nesprávnost (v dané věci se odvolával na to, že výrobu, kterou provádí, je třeba označit za kusovou výrobu s dalšími dopady na stanovení jeho povinností), nemohl správní orgán odkázat pouze na zjištění učiněná v rámci kontroly a takové námítky bez dalšího odmítnout, ale bylo nepochybně jeho povinností se v řízení o vyvození sankční odpovědnosti s námítkami vypořádat a v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti pochybné či účastníkem řízení zpochybňované, objasnit a najisto postavit. Při rozhodování o vyvození sankční odpovědnosti vůči odpovědnému subjektu se správní orgán nemůže spokojit bez dalšího pouze s kontrolním zjištěním učiněným v rámci

kontroly, provedeným podle zákona č. 552/1991 Sb. [které navíc kontrolovaný subjekt (stěžovatel) od počátku zpochybňoval], ale bylo povinností, v souladu s ustanovením § 32 odst. 1 správního řádu vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci a za tím účelem provést řádné dokazování. Jak již bylo uvedeno, výsledky kontroly provedené podle zákona č. 552/1991 Sb., mohou být podkladem pro zahájení řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterými je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují, ani nemohou nahradit, dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení sankce.

Se zřetelem k výše uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadená rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a měla být Městským soudem v Praze k námitkám žalobce podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušena a vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Pro další postup upozorňuje Nejvyšší správní soud i na povinnost správních orgánů spočívající v povinnosti ve výroku rozhodnutí uvést popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. I když pro toto pochybení správních orgánů nemohla být pro nepřipustnost námítka rozhodnutí správních orgánů zrušena, je třeba, aby v dalším řízení tuto povinnost správní orgány respektovaly.

V dalším řízení proto bude třeba, aby správní orgány nejprve vymezily skutek, kterého se měl stěžovatel dopustit, tj. přesně identifikovaly jeho výrobky, ohledně kterých se stěžovatel dopustil porušení ustanovení § 13 odst. 1 a 2 zákona č. 22/1997 Sb. Teprve poté (po přesné identifikaci skutku – předmětu, místa a času spáchání) bude třeba vyžádat odborné vyjádření, které by reagovalo na námitky stěžovatele a výslovně by se vyjádřilo k tomu, zda a z jakých důvodů lze či nikoliv považovat výrobu stěžovatele za výrobu kusovou. Teprve poté budou správní orgány moci dospět k závěru, zda Prohlášení o shodě, kterými stěžovatel disponuje, jsou či nikoliv v souladu § 13 odst. 1, 2 zákona č. 27/1997 Sb. a odůvodnit (právně), proč dosavadní obhajobu stěžovatele nepovažují za důvodnou.

Se zřetelem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná, a proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí o věci rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. května 2008

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu