

JUDr., PhDr. Jiří PLOS
Česká komora architektů,
Praha

Technické normy (ČSN EN) a jejich aplikace v právním předpisu a ve správních rozhodnutích – 1. část

Technical Standards (ČSN EN) and the Application thereof in a Legal Regulation and Administrative Decisions – 1st part

Recenzent
Ing. Marcel Kadlec

V tomto čísle začíná seriál článků o technických normách a právním vztahu těchto norem k české legislativě. Články vycházejí z příspěvku a přednášky autora na semináři STP, odborné skupiny 06 – Integrované navrhování a hodnocení budov, který se konal 2. listopadu 2009 v Praze.

V první části seriálu autor vysvětluje smysl a účel technické normalizace a závaznost technických norem. Závazností se rozumí povinnost postupovat podle stanoveného pravidla, schopném vyvolat právní důsledky v podobě sankce pro případ, že právní povinnost nebyla splněna. Takovým dokumentem může být zákon, nařízení vlády, vyhláška ústředního orgánu státní správy nebo obecně závazná vyhláška.

V další části článku vymezuje věcný a právní rámec pro technickou normalizaci ve výstavbě, právní povahu technických norem a jejich použití. Vysvětluje důvody, které vedly v roce 1991 ke zrušení závaznosti většiny technických norem (ČSN), prakticky všech, které byly schváleny za platnosti bývalých předpisů. Od 1. ledna 2000 potom došlo ke zrušení administrativní závaznosti všech technických norem. Nejzávažnějším znakem technických norem od 1. ledna 2000 je jejich nezávaznost.

Obecně je Česká technická norma (ČSN) dokument, schválený pověřenou právníkou osobou pro opakované nebo stálé použití. Podle zákona se norma stává harmonizovanou, přijímá-li plně požadavky stanovené harmonizovanou evropskou normou. Zákon také nově definuje technické předpisy, kterými jsou právní předpisy, vyhlášené uveřejněním ve Sbírce zákonů České republiky.

Klíčová slova: technická normalizace, technické normy – právní povaha a použití, závaznost norem

A serial of articles concerning technical standards and a legal relationship of such standards with the Czech legislation begins in this issue. Articles are based on a contribution and a lecture of Author read by him in the expert group 06 – Integrated designing and evaluation of buildings at the STP seminary that took place on 2 November 2009 in Prague.

Author explains in the first part of the serial sense and purpose of the technical standardization and the liability of technical standards. The liability is understood the obligation to proceed in accordance with a stipulated rule that shall have a power to invoke legal consequences in the form of a sanction if the legal liability has not been performed. Obligatory documents are deemed to be a law, a governmental regulation, a state administration central body decree or a generally binding public notice.

He specifies in the next part of the article a material and the legal framework with respect to the technical standardization as to the construction, the legal nature of technical standards and their use. He explains reasons, which in the year 1991 led to the abolition of the liability of the most of technical standards (ČSN); i.e. practically all of them that had been approved pursuant to the validity of former regulations. Then after 1 January 2000 the administrative liability of all technical standards was abolished. The most serious characteristics of technical standards can be considered their non-binding nature after 1 January 2000. The Czech Technical Standard (ČSN) is generally characterized as a document approved by an appointed legal entity with respect to the repeated or permanent use. A standard becomes the harmonized standard pursuant to of the law, if it accepts requirements stipulated with the harmonized European Standard, in full. The law newly stipulates technical standards that are being characterized so that the technical regulation means the legal regulation promulgated by the publication in the Collection of Acts of the Czech Republic.

Keywords: technical standardization, technical standards – legal nature and use, standards liability

SMYSL A ÚČEL TECHNICKÉ NORMALIZACE

Po delší čas převažoval v české právní teorii názor, že technická norma je právním předpisem s technickým obsahem. Vycházelo se přitom z formální podobnosti technických norem – standardů s právními předpisy, zejména vyhláškami, a z právní úpravy technické normalizace, kde se požadovalo, aby obsah technických norem nebyl v rozporu s obsahem jiných právních předpisů. Důsledkem této koncepce pak bylo pojetí technických norem jakožto závazných pravidel, neboť právní normy obsažené v právních předpisech (zákonech, nařízeních vlády a vyhláškách) představují **závazná pravidla chování**, to znamená, že ukládají povinnosti a oprávnění občanům a podnikatelským osobám fyzickým a právníkům v právních vztazích jakožto zvláštním druhu společenských vztahů. Hlavní definiční znaky právních předpisů tvoří

- zvláštní forma, v níž musí být vydány,
- vynutitelná sankce pro případ nedodržení daných pravidel nebo požadavků,
- způsob zveřejnění – publikace.

Na rozdíl od právních předpisů jsou technické normy dokumenty upravující především (a původně zcela výhradně)

- vnější podobu a vlastnosti předmětů (věcí),
- chování člověka jakožto „homo faber“, v souvislosti s užíváním věcí (pracovních předmětů, nástrojů a strojů) v procesu výroby a jako jeho součást,
- všeobecné technické věci a náležitosti.

Technické normy mají tedy především odpovídat na otázku

- **jak** má předmět vypadat, jaké má mít vlastnosti (základní poslání předmětových norem), jak je třeba si počínat v určité technické činnosti (**technologická pravidla**);
- **kdy** (v technickém slova smyslu) je třeba nutno nebo naopak zakázáno vykonat určitou technickou činnost.

Spolupůsobení technických norem na právních vztazích s prvkem techniky vychází především ze zjištění, že technická norma není schopna sama vyvolat právní účinky, tudíž že není schopna vyvolat sankční mechanismus; technické normativy mohou být právním předpisem (normou *dispozitivní*, dávající účastníkům možnost, aby si sami stanovili vzájemná oprávnění a povinnosti, nebo normou *kogentní*, nepřipouštějící žádnou odchylku od povinnosti a oprávnění z ní vyplývajících) inkorporovány a aprobovány. V rámci právního vztahu, na němž se technická norma podílí, může specifikovat vlastnosti výrobků, může určovat pracovní postupy ve výrobě a v návazných procesech, může – a zde je její dominantní úloha – určovat opatření pro bezpečnost a ochranu zdraví, pro ochranu životního prostředí, požární bezpečnost atd. Z uvedené skutečnosti vyplývá, že povinnost z titulu technické normy je druhotná, podmíněná vznikem právního vztahu, na němž se technická norma podílí. Dále odtud vyplývá, že jakákoli povinnost z titulu aplikace technické normy může být pouze druhotná, vázaná na vznik právního vztahu, a že právní vztah s poměrem k technice může vzniknout a realizovat se i bez toho, že by nutně musel vycházet z technických norem.

Předpisy soukromého práva ze začátku devadesátých let, jimiž jsou především *občanský zákoník* a *obchodní zákoník*, opustily dřívější řešení založené na tom, že právní předpisy stanovovaly účastníkům popsaných právních vztahů v otázce jakosti dodávky výrobků a služeb pouze jednu možnost vycházející z technické normy jako primárního měřítka jakosti. Vztah technických norem k předpisům *práva veřejného* se kvalitativně neliší od principů ve sféře soukromoprávní. Vztah právních předpisů a technických norem, o němž byla řeč, byl v minulosti právní teorií označován tak, že technická norma „*vlývá do právního řádu*“. Toto označení lze považovat za výstižné, neboť vyjadřuje stav, kdy právní předpis namísto toho, aby sám upravoval technické otázky, učiní technická řešení obsažená v technických normách jakoby svojí součástí. Uvedené řešení je racionální v tom, že právní povinnosti a oprávnění se všemi souvislostmi jsou obsaženy v právním řádu, technická problematika se odehrává ve speciálním normativním systému technické standardizace, s vlastními procesními pravidly a vlastním systémem institucí.

VĚCNÝ A PRÁVNÍ RÁMEC PRO TECHNICKOU NORMALIZACI VE VÝSTAVBĚ / PRÁVNÍ POVAHA TECHNICKÝCH NOREM A JEJICH POUŽITÍ

Základní věcný a právní rámec pro technickou normalizaci ve výstavbě vymezuje (jak již bylo zčásti naznačeno výše) několik právních předpisů. Vedle těchto právních předpisů existuje řada zákonů speciálních, zaměřených na určitý charakter materiálu (výrobku a konstrukce) nebo technologie, například zákon o chemických zbraních pro nebezpečné látky nebo atomový zákon, zákon o protipožární ochraně, popřípadě na ochranu zájmů blízkce souvisejících – například zákon o péči o zdraví lidu. Technické parametry staveb a jejich částí, konstrukcí a prvků, z nichž stavební dílo vzniká, jsou regulovány, resp. stanoveny celým systémem předpisů pro výstavbu. V našich podmínkách upravuje technické náležitosti staveb tedy tradičně **zákon**, a to zákon o stavebním řádu, zejména pak jeho speciální prováděcí předpis – vyhláška o technických požadavcích na využívání území a na stavby. Svě místo v tomto systému mají i další kategorie předpisů, jako jsou předpisy orgánů oprávněných podle českého právního řádu k jejich vydávání – předpisy hygienické nebo bezpečnostní.

Paralelní platnost zákonných požadavků na stavby a vedle toho existence a platnost speciálních předpisů technických – *technických norem* – se datuje od vzniku institucionálního zajišťování technické normalizace ve druhé polo-

vině dvacátých let až do konce let čtyřicátých minulého století. Technická normalizace vznikla jako racionalizační nástroj především ve strojírenství a elektrotechnice. Stavebnictví (to znamená v první fázi nikoli „výstavba“) zůstávalo zejména v počátcích na okraji jejího zájmu. Rozvoj normalizace ve výstavbě po vzniku Úřadu pro normalizaci (v r. 1951) a zejména pak ve druhé polovině padesátých let způsobil, že při normalizační tvorbě docházelo k přejímání některých ustanovení vyhlášky do technických norem a k jejich odchýlnému řešení, bez vzájemné koordinace a návaznosti obou okruhů předpisů. Počínaje rokem 1960 byla technická problematika ve výstavbě upravovaná technickými normami. Protože ovšem ani toto řešení se neukázalo jako obecně vyhovující, bylo později, při formulaci zásad nového stavebního práva veřejného rozhodnuto, znovu v rámci stavebního zákona vydat obecně platné technické požadavky na stavby. Po změnách na přelomu 90. let došlo k výrazným změnám i na poli užívání technických norem jako základních pravidel: zákon č. 142/1991 Sb. suspendoval závaznost většiny technických norem (ČSN), prakticky všech, které byly schváleny za platnosti bývalých předpisů o technické normalizaci (zákon č. 96/1964 Sb.). Od 1. ledna 2000 došlo ke zrušení administrativní závaznosti všech technických norem. Z právního pohledu došlo k novému řešení, a to jednak ke zrušení všech zákonů a jejich prováděcích předpisů, které upravovaly technickou normalizaci a zkušebnictví v tradičním pojetí, jednak k novelizaci zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a na něj navazujícími výše citovanými nařízeními vlády.

Závazností se rozumí povinnost postupovat podle stanoveného pravidla, obsaženého v dokumentu kvalifikovaném k tomu, aby obecně platná pravidla zakládala, a schopným vyvolat právní důsledky v podobě sankce pro případ, že právní povinnost nebyla splněna. Podle povahy věci může takovým dokumentem být zákon, nařízení vlády, vyhláška ústředního orgánu státní správy (správního úřadu) nebo – s určitou výhradou – obecně závazná vyhláška. Podle zásad vyplývajících z Listiny základních práv a svobod, která tvoří součást ústavního pořádku České republiky, je možno povinnosti fyzickým a právnickým osobám ukládat pouze zákonem nebo na základě zákona (to jest zmocněním určitým zákonem výslovně uvedeným). Respektování těchto zásad bylo jedním z několika důvodů, avšak důvodem nepochybně hlavním, proč musela být tak zvaná závaznost technických norem výslovně zrušena.

U právních předpisů není obvyklé zabývat se jejich závazností, tzn. jejich povinným uplatňováním v právních vztazích, neboť tento znak je jejich imanentní vlastností, to znamená, že jsou vydávány převážně proto, aby opravňovaly nebo zavazovaly své adresáty k určitému chování. Zárukou splnění požadavků právního předpisu je hrozba sankcí, popřípadě uplatnění sankce v případě, že nebyla realizována dispozice právní normy. Podmínka vynutitelnosti, jakožto základní znak závaznosti, je v oblasti právního řádu samozřejmostí, schopnost spuštění sankčního mechanismu při porušení právní povinnosti je mimo pochybnost.

U technických předpisů, naplňujících pojmové znaky tohoto druhu předpisů – především máme na mysli technické normy – tato poslední uvedená vlastnost, resp. schopnost chybí, což znamená, že nejsou bez vazby na předpisy právní schopny vyvolat samy o sobě právní účinky v podobě sankcí za nesplnění svých „závazných“ požadavků. Vazba technických předpisů na předpisy právní je nezbytnou podmínkou pro uplatnění technických požadavků v právních vztazích, přičemž je možno konstatovat, že dispozice základních právních předpisů soukromého práva nevyžadují bezpodmínečně k určení kvalitativní stránky příslušného právního vztahu účasti technických norem; tam, kde se s normami počítá, děje se tak pouze formou eventuální účasti na daném právním vztahu, s možností určit kvalitativní ukazatele běžně jinak než podle norem.

V oblasti práva veřejného je situace obdobná, pokud jde o mechanismus působení technických norem v rámci právních vztahů, naproti tomu je odlišná, pokud jde o četnost zapojení technických norem v konkrétních pří-

padech, kde lze nalézt dosud mnoho odkazů na jednotlivé technické normy přímo v právních předpisech. O tomto „vplývání“ technických norem do právního řádu, jak bývá popsán jev nazýván, platí, že z formálního hlediska je to totéž, jako kdyby právní předpis sám upravoval technické otázky, a že tedy jde o racionalizační řešení. Jinak ovšem jde o řešení nesystémové, neboť by bylo žádoucí, aby i technické povinnosti byly upravovány přímo právními předpisy, a aby technické normy nebyly zapojovány do právního řádu jako jeho součást. Z hlediska mechanismu uvádějícího do pohybu sankce při porušení právních povinností se situace v oblasti veřejnoprávní od sféry soukromoprávní principiálně neliší.

Výstavba je prozatím jednou z mála oblastí, kde byl postulát na úpravu povinností fyzických a právnických osob formou právního předpisu naplněn, alespoň pokud jde o technické požadavky na pozemní stavby, a to výše citovanou vyhláškou o *obecných technických požadavcích na výstavbu*; obdobný předpis platí pro hlavní město Prahu. Speciálně jsou pak vydány obdobné technické předpisy pro stavby letecké, stavby drah a na dráze, stavby pozemních komunikací, stavby vodohospodářských děl, stavby pro zemědělství a pro plnění funkcí lesa a konečně předpisy pro stavby uranového průmyslu a pro stavby jaderných zařízení.

Technické normy se ve všech moderních státech běžně uplatňují ve všech možných technických oblastech (činnostech) a plní přitom roli, pro kterou technická normalizace vznikla: přispívají k racionalizaci vztahů v technických činnostech přesnou formulací technických otázek nejrůznějšího druhu. Technické normy jakožto výsledek normalizační metody znamenající eliminaci zbytečných provedení (variant, modifikací, alternativ) a představující výběr nebo tvorbu řešení nejvýhodnějších ze zvolených hledisek, mají svoji nezastupitelnou úlohu danou tím, že vyjadřují obvyklou, **normální** úroveň společensky odůvodněných požadavků na vlastnosti výrobků, úroveň parametrů stavebního díla a podobně. Jsou-li tyto požadavky stanoveny správně – zde jsou zárukou procesní postupy platné tradičně v normalizační praxi – pak platí, že se takové normy prosazují samovolně bez nutnosti vnějšího donucení. Ve sféře veřejnoprávní, kde jde o vyjádření požadavků veřejného zájmu, začínají nastupovat odlišné poměry než dosud, vyznačující se běžným uplatněním právních předpisů při formulaci základních technických povinností a omezením úlohy technických norem na podrobnější řešení v podobě výpočtů, návrhových metod, zkušebních a kontrolních postupů. Za nejzávažnější znak technických norem lze tedy považovat od 1. ledna 2000 jejich **nezávaznost**. Výslovně se tomuto jevu dostává právního vyjádření v poslední větě § 4 odst. 1 nazvaného „České technické normy“. Lze konstatovat, že po celé dlouhé době „socialistické“ normalizace konečně české technické normy získávají stejné postavení, jako mají normy ve vyspělých evropských zemích.

Dále zákon nově definuje *technické předpisy*, které charakterizuje tak, že technickým předpisem je právní předpis, vyhlášený uveřejněním jeho plného znění ve Sbírce zákonů České republiky, obsahující technické požadavky na výrobky, popřípadě pravidla pro služby, nebo upravující povinnosti pro uvádění výrobku na trh, při jeho používání nebo při poskytování nebo zřizování služby, nebo zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku nebo používání, poskytování nebo zřizování služby. Již byla zmínka o České technické normě v souvislosti s její závazností. Obecně je Česká technická norma (ČSN) charakterizována jako dokument, schválený pověřenou právnickou osobou pro opakované nebo stálé použití; obecně se norma vyznačuje tím, že poskytuje pro obecné a opakované používání pravidla, směrnice nebo charakteristiky činnosti nebo jejich výsledků, zaměřené na dosažení optimálního stupně uspořádání ve vymezených souvislostech.

Nový § 4a upravuje *normy a dokumenty pro posuzování shody*. Podle odst. 1 se norma stává harmonizovanou normou, přejímá-li plně požadavky stanovené harmonizovanou evropskou normou. Je-li to nezbytné pro splnění technických požadavků na výrobky, vyplývajících z nařízení vlády vydaného pro splnění technických požadavků na výrobky vyplývajících

z nařízení vlády vydaného podle tohoto zákona, může Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) určit pro posuzování shody další normy nebo technické dokumenty mezinárodních organizací obsahující technické požadavky, jejichž vydání bylo oznámeno ve Věstníku ÚNMZ. Ve svém věstníku oznamuje ÚNMZ harmonizované normy a harmonizované evropské normy, jejich změny nebo zrušení a určené normy, jejich změny nebo zrušení. Současně uvede technický předpis, k němuž se tyto normy vztahují. Splnění harmonizované normy nebo určené normy a v případech vyplývajících z mezinárodní smlouvy též splnění zahraniční technické normy přejímající harmonizovanou evropskou normu, se v rozsahu jejího obsahu považuje za splnění požadavků stanovených nařízením vlády, k němuž se tyto normy vztahují.

Tradiční dělení technických norem si všímá norem podle jejich obsahu, a to norem

- *předmětových*, které stanoví vlastnosti věcí – předmětů, výrobků – a to tak, že se zabývají výběrem nebo tvorbou nejmenšího nezbytného počtu řešení ze všech možných, schopných pokrýt společenskou potřebu v daném čase; tam, kde dosud neexistuje žádné technické řešení, je nutno je vytvořit, vyvinout, přičemž vylučování nežádoucích velikostí, provedení, výkonů apod. se děje v procesu tvorby;
- *předpisových*, které upravují opakující se technické činnosti; patří sem tradičně elektrotechnické předpisy pro konstrukci a výrobu složitých elektrotechnických zařízení, dále bezpečnostní předpisy pro používání elektrických zařízení a zacházení s nimi.

Ve výstavbě patří do předpisových norem dvě významné skupiny, a to

- normy pro navrhování a výpočet stavebních konstrukcí a pro projektování stavebních objektů,
- normy pro provádění stavebních prací.

První skupina je charakteristická tím, že tyto předpisové normy jednak přímo ovlivňují výsledné vlastnosti stavebního díla stanovením technických parametrů, které je nutno při projektování dodržet, jednak zasahují do sféry výroby stavebních hmot, materiálů a prvků, neboť usměrňují výrobce a prodejce, aby dodávali hmoty a materiály, které umožní dosáhnout požadované vlastnosti stavebního díla. Tyto předpisy pro projektování jsou koncipovány tak, aby dostatečně určovaly nejvýhodnější technické řešení, přitom však, aby nebrzdily technický pokrok tím, že by fixovaly současný stav rozvoje daného oboru. Zpracování technických norem pro projektování staveb dosahuje dnes takového rozsahu, že tyto normy pokrývají v podstatě všechny základní požadavky bytové, občanské, průmyslové a zemědělské výstavby i většinu potřeb inženýrského stavitelství. Předpisy pro navrhování funkčních dílů staveb jsou zpracovány pro většinu rozhodujících dílů, jako například podlahy, schodiště, komíny, výtahy, bytová jádra; normy usměrňující projektování všech rozvodných sítí (vodovodních, kanalizačních, plynovodních, teplovodních, energetických a sdělovacích), včetně společných požadavků na prostorové uspořádání pozemních vedení ukládaných do země i pro jejich soustředění do kolektorů, takže i tento obor je dostatečně předpisově pokryt.

Do druhé skupiny patří normy pro práce hlavní stavební výroby i stavební práce dokončovacího cyklu. Význam norem tohoto druhu bude postupně slábnout, zásadní zůstane požadavek na výsledek, z etapy provádění budou předmětem veřejného zájmu bezpečnostní ustanovení. V této souvislosti je nutno si uvědomit rozdíl mezi normami činností a normami předpisového charakteru, které činnosti v pravém slova smyslu neupravují. Činnost fyzických osob přímo regulují všechna technologická pravidla, vydaná formou norem; patří sem normy pro stavební práce a dále bezpečnostní předpisy. ■

Poznámka redakce

Výklad některých pojmů: dispozitivní – umožňující volné použití, kogentní – nařizující, inkorporován – přičleněn, vtělen, aprobován – schválen, oprávněn, imanentní – obsažené v podstatě něčeho.