



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobce:

██████████
sídlem ██████████
zastoupený advokátem Mgr. Miroslavem Šianským
sídlem Mácova 520/62, Brno

proti

žalovanému: **Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví**
sídlem Biskupský dvůr 1148/5, Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Bc. Patrikem Frkem
sídlem Anděl Park, Karla Englišhe 3201/6, Praha 5

o žalobě proti nečinnosti žalovaného správního orgánu

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

- 1 Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze dne 22. 6. 2020 domáhal ochrany před nečinností žalovaného, kterou spatřoval v okolnosti, že žalovaný nerozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí ze dne 28. 2. 2020 č. 080-023252 Technického a zkušebního ústavu stavebního Praha, s.p. (dále jen „Zkušební ústav“), o zrušení certifikátu č. 204/C5a/2017/080-021561 na výrobek Stabilní hasící zařízení plynové na HFC-227 ea FIRESystem 227 (dále jen „Certifikát“).
- 2 Žalobce uvedl, že předmětný Certifikát vydal Zkušební ústav dne 29. 12. 2017 jako autorizovaná osoba v režimu zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o technických požadavcích na výrobky“). Držitelem Certifikátu byl žalobce. K zrušení Certifikátu Zkušební ústav přistoupil dle ust. § 11a odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky, a dle žalobce je zrušení Certifikátu správním rozhodnutím v rámci výkonu veřejné správy ve smyslu ust. § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a je proti němu přípustné podat odvolání dle ust. § 81 odst. 1 správního řádu. Žalobce proto dne 13. 3. 2020 podal proti rozhodnutí o zrušení Certifikátu odvolání, o kterém měl žalovaný jakožto nadřízený orgán Zkušebního ústavu rozhodnout. Lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání marně uplynula dne 13. 5. 2020. Žalobce před podáním žaloby uplatnil postup na obranu před nečinností u ministerstva průmyslu a obchodu, ministerstvo ovšem vyslovilo právní názor, že pokud autorizovaná osoba zruší jí vydaný certifikát, nejedná se o správní řízení, ale o postup na základě smluvního vztahu. Z uvedeného důvodu nemůže být žalovaný odvolacím orgánem a nemůže tedy být ve věci nečinný.
- 3 Žalobce na podporu své argumentace o nečinnosti žalovaného namítl, že zrušení certifikátu podle ust. § 11a odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky je nepochybně správním rozhodnutím v rámci výkonu veřejné správy, neboť jím Zkušební ústav rozhodl jako autorizovaná osoba, tedy jako orgán veřejné moci v rámci pravomoci svěřené mu na základě autorizace (pověření) žalovaného, což lze dovodit z ust. § 11 odst. 1 a ust. § 11a zákona o technických požadavcích na výrobky a z důvodové zprávy k němu. Zkušební ústav pak jako autorizovaná osoba rozhodl o právech žalobce, respektive rozhodl o věci, která s právy žalobce bezprostředně souvisí a má na ně vliv, a to tak, že je zkracuje. Uvedené platí bez ohledu na to, zda předmětný Certifikát představuje toliko osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu, nebo jde ve svém důsledku o deklaratorní rozhodnutí, či dokonce svého druhu licenci, jejíž držení je podmínkou uplatnění výrobku na trhu nebo uvedení do provozu.
- 4 Žalobce dovodil, že jelikož absentuje zvláštní právní úprava, použije se pro rozhodnutí o zrušení certifikátu podle zákona o technických požadavcích na výrobky obecná právní úprava dle správního řádu (ust. § 1 odst. 2 správního řádu), přičemž dle ust. § 156 odst. 2 správního řádu lze vyjádření, osvědčení nebo sdělení zrušit s tím, že na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení přitom podléhá odvolání jako oprávněmu prostředku ve správním řízení (ust. § 81 odst. 1 správního řádu).

- 5 Žalobce odmítl názor žalovaného (respektive názor formulovaný prvotně ministerstvem průmyslu a obchodu, který vzal žalovaný za svůj, proto soud v odůvodnění tohoto rozsudku pro zjednodušení označuje stanoviska ministerstva průmyslu a obchodu za stanoviska žalovaného), dle něž ruší-li autorizovaná osoba jí vydaný certifikát, činí tak v rámci uzavřeného smluvního vztahu mezi autorizovanou osobou a výrobcem, dovozcem, popř. jinou oprávněnou osobou. Dle žalobce je smlouva o vydání certifikátu veřejnoprávní smlouvou ve smyslu ust. § 160 a násl. správního řádu, neboť autorizovaná osoba, v tomto případě Zkušební ústav, je osobou, na kterou stát autorizací přenesl pravomoc certifikovat výrobky, tj. vydáváním certifikátů osvědčovat, že výrobek nebo činnosti související s jeho výrobou, popřípadě s jeho opakovaným použitím jsou v souladu s technickými požadavky v certifikátu uvedenými (ust. § 10 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky); která tímto způsobem vykonává státní zkušebnictví jako soubor činností, jejichž cílem je zabezpečit u daných výrobků posouzení shody s technickými požadavky stanovenými nařízeními vlády či posouzení a ověření stálosti jejich vlastností podle přímo použitelného předpisu (ust. § 9 zákona o technických požadavcích na výrobky); která tímto způsobem zajišťuje veřejný zájem na ochraně osob a majetku (důvodová zpráva k ust. § 1 zákona o technických požadavcích na výrobky); jejíž práva a povinnosti při vydávání a rušení certifikátů upravuje zákon (ust. § 1 odst. 1 písm. c) zákona o technických požadavcích na výrobky); jejíž autorizace, její rozsah a změny se zveřejňují oznámením ve Věstníku žalovaného (ust. § 11 odst. 7 zákona o technických požadavcích na výrobky); jíž může být autorizace pozastavena, změněna nebo zrušena v případě neplnění povinností stanovených zákonem nebo na jeho základě (ust. § 11 odst. 5 zákona o technických požadavcích na výrobky); která má zákonem stanovené informační povinnosti (ust. § 11a odst. 2 písm. c) zákona o technických požadavcích na výrobky); má zákonem uloženou povinnost certifikát za specifikovaných podmínek omezit, pozastavit nebo i zrušit (ust. § 11a odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky); které může orgán dozoru (tedy státní orgán) uložit povinnost vydaný certifikát odebrat ze zákonem stanovených důvodů (ust. § 18 odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky); která vydává certifikáty v režimu zákona o technických požadavcích na výrobky jako veřejné listiny osvědčující právně významné skutečnosti. Držení certifikátu vydaného autorizovanou osobou je pak zákonnou podmínkou uvedení na trh nebo uvedení do provozu (ust. § 13 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky).
- 6 Dle žalobce tím, že žalovaný deklaroval vydávání a rušení certifikátů jako soukromoprávní činnost, nejen že popřel veřejný zájem na státním zkušebnictví, ale také mezinárodní závazky České republiky v této oblasti (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS). Soukromoprávní povaha rozhodování autorizovaných osob o změnách a o zrušení certifikátů podle zákona o technických požadavcích na výrobky by zásadním způsobem oslabil procesní možnosti zájemců o certifikáty bránit se případnému nesprávnému a nezákonnému postupu i rozhodování autorizovaných osob, ale také by znemožnila samotným autorizovaným osobám odstraňovat jimi samotnými zjištěné vady své vlastní rozhodovací činnosti (např. formou autoremedury).
- 7 Žalobce se ohradil proti argumentu žalovaného odbornou literaturou (Kowandová Helena, Weber Tomáš, Zákon a o technických požadavcích na výrobky a předpisy souvisící,

poznámkové vydání. Druhé doplněné a přepracované vydání, Praha, Linde, 1999), uvedl k ní, že je třeba považovat ji za zastaralou, neboť tato literatura vymezuje výkon činnosti autorizovaných osob jako soukromoprávní pouze z důvodu paušálního srovnání se státními zkušebnami, které v minulosti prováděly technický výkon státního zkušebnictví ve správním řízení.

- 8 Žalobce dále poukázal na stanovisko Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 5. 2018 č.j. 6 As 103/2018-53, podle kterého je pro posouzení věci významné, zda právní norma předpokládá vydání rozhodnutí; pokud tomu tak není, není jím prováděná činnost správním řízením, a to dokonce i v případě, kdy takovou činnost vykonává orgán státní správy.
- 9 Žalobce se rovněž vymezil proti judikatuře Soudního dvora EU, kterou argumentuje žalovaný, a z níž dle žalovaného vyplývá, že činnost poskytovatelů služeb v oblasti certifikace není spjatá s výkonem veřejné moci, neboť usilují o dosažení zisku, vykonávají činnosti v podmínkách hospodářské soutěže a nemají žádnou rozhodovací pravomoc (viz rozsudek Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, body 28 až 35). Judikatura dle žalobce není přiléhavá především proto, že autorizované osoby nevykonávají činnost certifikace v podmínkách hospodářské soutěže (rozumí se hospodářské soutěže mezi samotnými autorizovanými osobami). Nesouhlasil ani s ostatními v uvedeném judikátu zmíněnými důvody, zejména dle žalobce není pravdou, že by autorizované osoby neměly žádnou rozhodovací pravomoc, neboť rozhodují o certifikátech jako zákonné podmínce uvedení na trh nebo uvedení do provozu (ust. § 13 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky).
- 10 Na podporu svého právního názoru žalobce uvedl, že pro větší právní jistotu uplatnil u příslušného civilního soudu vůči Zkušebnímu ústavu soukromoprávní žalobu na určení neplatnosti zrušení předmětného certifikátu jako soukromoprávního jednání, Obvodní soud pro Prahu 9 však řízení o této žalobě zastavil s tím, že k jejímu projednání není dána věcná příslušnost, resp. pravomoc, civilních soudů, ale správních soudů.
- 11 Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil. Uvedl, že i kdyby činnost Zkušebnímu ústavu spočívající v rušení certifikátů byla vykonávána ve veřejném zájmu, jak tvrdí žalobce, neznamená to, že tato činnost podléhá správnímu řádu. Podle žalovaného je správný závěr takový, že smlouva mezi autorizovanou osobou a držitelem certifikátu má charakter ryze soukromoprávní a jakékoliv spory z této smlouvy je nutno řešit na úrovni práva civilního. Skutečnost, že oprávnění autorizované osoby zrušit vydaný certifikát je výslovně normováno zákonem taktéž nezakládá veřejnoprávní podstatu tohoto právního jednání autorizované osoby. Smyslem a účelem tohoto výslovného zákonného zmocnění je určení důvodů, kdy lze certifikát zrušit. Navíc z dotčeného ustanovení přímo či nepřímo nevyplývá, že by se tak dělo rozhodnutím ve smyslu rozhodnutí podle správního řádu nebo jiného zvláštního veřejnoprávního předpisu. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že v projednávané věci bylo právní jednání autorizované osoby formálně nadepsáno jako rozhodnutí.
- 12 Žalovaný poukázal kupříkladu na jistou paralelu se stanicemi technické kontroly, jejichž činnost je velmi obdobná činnosti autorizovaných osob, včetně získání oprávnění k jejich

provozování. Uvedl, že taková činnost je jistě ve veřejném zájmu, avšak přesto ji nelze označit jako činnost veřejnoprávní, resp. za činnost, která by byla regulována správním řádem.

- 13 K argumentaci žalobce rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 9 žalovaný uvedl, že nebyl účastníkem řízení, není mu známo, proč se účastníci řízení proti rozhodnutí neodvolali, za takové situace není možné dovodit jakýkoli postoj autorizované osoby k řízení.
- 14 Podle ust. § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.
- 15 Podle ust. § 81 odst. 1 správního řádu může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak, přičemž odvolacím správním orgánem je dle ust. § 89 odst. 1 nejbližší nadřízený správní orgán.
- 16 Podle ust. § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) platí, že ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.
- 17 Podle odst. 2 téhož ustanovení je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.
- 18 V žalobním petitu žalobce požaduje, aby soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o jeho odvolání proti rozhodnutí Zkušebního ústavu jakožto autorizované osoby o zrušení certifikátu dle ust. § 11a odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky.
- 19 Klíčové pro posouzení podané žaloby je posoudit povahu rozhodnutí o zrušení Certifikátu, tedy to, zda jde o rozhodnutí nebo osvědčení vydané v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné (ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) a zda jím bylo zasaženo do veřejného subjektivního práva žalobce (ust. § 2 s. ř. s.). Nečinnost ve smyslu ust. § 79 s. ř. s. totiž nastává pouze tehdy, jestliže má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, avšak ve stanovené lhůtě tak neučiní. Pouze je-li posuzované rozhodnutí o zrušení Certifikátu rozhodnutím v uvedeném smyslu, přichází v úvahu posouzení povinnosti žalovaného rozhodnout o odvolání proti němu.
- 20 Při úsudku o povaze posuzovaného rozhodnutí městský soud vyšel z ust. § 65 s. ř. s., v němž je rozhodnutí vymezeno jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Dále soud vyšel z ust. § 67 odst. 1 správního řádu, dle něž rozhodnutím správního řádu správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

- 21 Odkazované ust. § 65 s. ř. s. ve spojení s ust. § 2, § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vyžaduje naplnění čtyř podmínek: správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici (první podmínka); orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (druhá podmínka); rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy (třetí podmínka); a činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (čtvrtá podmínka). Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005 č.j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).
- 22 Podle ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodují soudy ve správním soudnictví o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“). Legislativní zkratka „správní orgán“ tak zahrnuje jak „orgány“, tak i „osoby“, na něž veřejná moc delegovala část své působnosti.
- 23 Z citovaného ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je zřejmé, že zákon předem nevylučuje možnost, aby vykonavatelem veřejné správy byla i právnická osoba. I v takovém případě však musí mít činnost takové osoby stejné charakteristické rysy, které jsou přítomny v činnosti oněch „orgánů“ jako typických vykonavatelů veřejné správy. V prvé řadě je to pověření k výkonu určitých veřejných úkolů, resp. činností ve veřejném zájmu, a jeho zvláštní forma. Vykonavatelé veřejné správy mohou působit jen v rozsahu stanoveném zákonem a jen prostředky, které jim k tomu zákon předepisuje; bývají povoláváni k činnosti přímo zákonem, který také vymezuje rozsah jejich působnosti a způsoby, jimiž mohou svou činnost vykonávat. Umožňuje-li mu to zákon, může orgán veřejné moci přenést část své pravomoci na fyzickou či právnickou osobu nebo jiný orgán; i takové pověření by se přitom dělo aktem veřejné moci.
- 24 Podle ust. 11 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky se autorizací pro účely tohoto zákona rozumí *„pověření právnické osoby k činnostem při posuzování shody výrobků zahrnujícím i posuzování činností souvisejících s jejich výrobou, popřípadě s jejich opakovaným použitím, a vymezených v technických předpisech (dále jen „autorizovaná osoba“). Autorizaci pro činnost podle tohoto zákona uděluje ve vymezeném rozsahu Úřad rozhodnutím na základě žádosti, která musí být doložena doklady o plnění podmínek autorizace stanovených tímto zákonem a nařízeními vlády. V případě žádosti o autorizaci k posuzování shody u výrobků stanovených nařízením vlády je součástí žádosti popis postupů a dalších činností při posuzování shody. Úřad zajišťuje dodržování jednotného postupu autorizovaných osob při jejich činnosti.“*
- 25 Citované ustanovení podle názoru soudu nepověřuje autorizovanou osobu k výkonu veřejné moci, byť je její činnost prováděna ve veřejném zájmu, neboť certifikace výrobků nebo činností souvisejících s jejich výrobou vede k ochraně trhu před nekvalitními výrobky s nízkou spolehlivostí, které ohrožují bezpečnost, zdraví a životní prostředí (srov. Klabusayová Naděžda, Zákon o technických požadavcích na výrobky: Komentář. Wolters

Kluwer, 2017, ASPI ID: KO22_1997CZ). Ne každá činnost prováděná ve veřejném zájmu však nutně musí být výkonem veřejné moci.

- 26 Autorizovaná osoba vykonává činnost svěřenou jí zákonem o technických požadavcích na výrobky vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, nikoliv jménem státu a na odpovědnost státu, jako je tomu v případě (soukromých) osob pověřených výkonem státní moci (ust. § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů) a výsledky její činnosti (certifikáty) nemají povahu veřejnoprávních úkonů (správních aktů), byť jsou prováděny ve veřejném zájmu. Autorizovaná osoba provádí certifikaci na žádost výrobce, dovozce nebo jiné oprávněné osoby, a právním podkladem její činnosti je (soukromoprávní) nepojmenovaná smlouva dle ust. § 11a odst. 2 písm. a) zákona o technických požadavcích na výrobky, kterou se zavazuje, že pro soukromou osobu posoudí předmětný výrobek z hlediska splnění požadavků technického předpisu. Činnost autorizované osoby není tedy výsledkem veřejnoprávního postupu, nýbrž plněním ze soukromoprávní smlouvy. Postup, jímž autorizovaná osoba dospívá k certifikátu, není nijak formalizován (s ohledem na povahu její činnosti k tomu ani není důvod), a nejsou jí tak vytyčeny žádné meze, které musejí při jakémkoli svém postupu (tedy nikoli jen při vydávání rozhodnutí – srov. zejména část čtvrtou a pátou správního řádu) respektovat správní orgány. Činnost, která se odehrává mezi dvěma soukromými osobami na základě smlouvy uzavřené podle pravidel soukromého práva, tak z povahy věci nepatří do oblasti „veřejné správy“, a tedy ani do oblasti přezkoumávané správním soudem: nejsou tu totiž předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Autorizovaná osoba proto není správním orgánem podle definice ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž odborně způsobilou osobou, která z titulu své autorizace (srov. ust. § 11 zákona o technických požadavcích na výrobky) poskytuje odborné činnosti v technické oblasti.
- 27 Městský soud v Praze se neztotožňuje s žalobní námitkou o veřejnoprávní povaze smlouvy uzavírané mezi žadatelem o vydání certifikátu a autorizovanou osobou ve smyslu ust. § 11a odst. 2 písm. a) zákona o technických požadavcích na výrobky.
- 28 Podle ust. § 159 správního řádu je veřejnoprávní smlouva dvoustranným nebo vícestranným úkonem, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (1). Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem (2). Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy (3). Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu (4).
- 29 Vlastností veřejnoprávní smlouvy tedy je, že má konstitutivní účinky ve vztahu k právům a povinnostem subjektů v oblasti veřejné správy, neboť zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Posuzovaná smlouva uzavřená dle ust. § 11a odst. 2 písm. a) zákona o technických požadavcích na výrobky zákonně vymezení nesplňuje, neboť, jak soud objasnil výše, žádná z jejích stran nevykonává zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

- 30 Městský soud v Praze k uvedenému cituje z Důvodové zprávy k zákonu o technických požadavcích na výrobky, v níž je uvedeno: „*Návrh zákona je koncipován tak, aby odstranil nedostatky současného stavu a výrazně vyjádřil přesun z odpovědnosti státu za preventivní působení v dané oblasti k odpovědnosti podnikatelů za výsledek jejich činnosti. Návrh vychází ze zásady, že stát musí určovat především podstatné, rámcově definované technické požadavky na výrobky, omezené na ochranu veřejného zájmu na zdraví a bezpečnosti osob a na ochranu majetku a zabezpečovat potřebné prostředky. Těmi jsou jednak soustava nezávazných českých technických norem plně sladěných s mezinárodními a především evropskými normami, jednak systém posuzování shody výrobků s požadavky technických předpisů a technických norem, krátce v souladu se zahraniční vžitou terminologií posuzování shody. Pro zabezpečení posuzování shody je vytvářen rámec soustavy autorizovaných a akreditovaných osob, nemajících již povahu orgánů státní správy.*“ (Důvodová zpráva ze dne 23. 3. 1996 k zákonu č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, Obecná část, Poslanecká sněmovna, 1996.) Městský soud poukazuje na to, že v citované důvodové zprávě je skutečnost, že autorizované osoby nemají povahu orgánů státní správy, zákonodárcem výslovně konstatována.
- 31 Dále městský soud odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování shody“), který za účelem implementace legislativy EU zákon o technických požadavcích na výrobky významně doplňuje. V uvedené důvodové zprávě jsou vyjmenovány subjekty, kterým je svěřena působnost při výkonu státní správy (jedná se o ministerstvo průmyslu a obchodu, Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, a při výkonu dozoru nad trhem o Českou obchodní inspekci, Český báňský úřad, Drážní úřad, popřípadě další orgány dozoru, stanovené zvláštním zákonem – viz Důvodová zpráva ze dne 29. 7. 2015 k zákonu č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, Obecná část, Poslanecká sněmovna, 2015). Autorizovaná osoba, respektive dle dikce zákona o posuzování shody „oznámený subjekt“, mezi nimi není uvedena. Nadto zákonodárce ve zvláštní části důvodové zprávy konstatuje, že „*státní zkušebnictví, jehož úpravu tvoří hlava IV zákona, zahrnuje jak úkony státní správy prováděné Úřadem při oznamování subjektů posuzování shody a jejich následné kontrole, tak činnost těchto oznámených subjektů, probíhající na soukromoprávní bázi.*“ (Důvodová zpráva ze dne 29. 7. 2015 k zákonu č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, Zvláštní část, ust. § 16, Poslanecká sněmovna, 2015). Také zde zákonodárce potvrzuje soukromoprávní charakter oznámených subjektů.
- 32 Městský soud nemůže přisvědčit žalobní námitce, v níž žalobce označuje činnost oznámených subjektů za státní zkušebnictví (ust. § 16 odst. 2 zákona o posuzování shody), a státní zkušebnictví jako výkon státní správy (ust. § 16 odst. 1 zákona o posuzování shody), a dovozuje, že se pak na rozhodování autorizovaných osob, i na rozhodování oznámených subjektů vztahuje ust. § 1 odst. 1 správního řádu.
- 33 Podle ust. § 16 odst. 1 zákona o posuzování shody se státním zkušebnictvím pro účely tohoto zákona rozumí činnosti, kterými Úřad vykonává státní správu v oblasti posuzování shody při uvádění výrobků na trh podle společného rámce Evropské unie, a to tím, že

- a) posuzuje způsobilost subjektů posuzování shody pro účely jejich oznamování Evropské komisi a ostatním členským státům Evropské unie,
- b) vznáší námitky proti oznámením provedeným ostatními členskými státy Evropské unie,
- c) u oznámených subjektů rozhoduje o změnách v jejich oznámení a
- d) provádí kontrolu oznámených subjektů.

- 34 Podle ust. § 16 odst. 2 zákona o posuzování shody se za státní zkušebnictví považují též činnosti, které provádí Úřadem oznámené subjekty při posuzování shody.
- 35 Citované ustanovení obsahuje dva odstavce; oba vymezují pojem státní zkušebnictví. Pouze první odstavec však určuje, jaké činnosti státního zkušebnictví jsou výkonem státní správy. Druhý odstavec pak výčet prvního odstavce nerozšiřuje, jak se mylně domnívá žalobce, ale vymezuje další činnosti, které jsou vedle činností státní správy rovněž považovány za státní zkušebnictví, aniž by však zároveň tyto další činnosti byly výkonem státní správy. Uvedený výklad ust. § 16 zákona o posuzování shody městský soud opírá právě o důvodovou zprávu k odkazovanému ust. § 16, v níž je pojem státního zkušebnictví ozřejmen, a je v ní výslovně uvedeno, že státní zkušebnictví zahrnuje dva druhy činností: jak činnost státní správy, tak činnost oznámených subjektů probíhající na soukromoprávní bázi.
- 36 O povaze autorizované osoby tak soud nemá pochyb.
- 37 Akt, který je plněním ze soukromoprávní smlouvy, pak nemůže být rozhodnutím tak, jak jej chápe soudní řád správní, již jen proto, že jeho původcem není správní orgán. Certifikát je svou povahou odborným stanoviskem vypracovaným pro oprávněnou osobu, které nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Certifikát sám o sobě neukládá oprávněné osobě ani jinému subjektu právo uvést výrobek na trh, distribuovat jej nebo jej uvést do provozu, a nezakládá ani žádné jiné právo. Taktéž rozhodnutí o zrušení certifikátu ze shodných důvodů neodebírá žádné právo ani neukládá povinnost.
- 38 Na uvedeném nic nemění ani existence nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, jak namítá žalobce, neboť právní úprava odkazovaného nařízení nevylučuje, aby státní zkušebnictví bylo svěřeno též soukromoprávním subjektům. Právní úprava zakotvená v českém právním řádu je tedy s odkazovaným nařízením EU v souladu.
- 39 Nepřesvědčivá je též žalobní oponentura proti judikatuře Soudního dvora EU (viz rozsudek Soa Nazionale Costruttori, C-327/12). I kdyby byla v českém právním prostředí hospodářská soutěž autorizovaných osob zákonem omezena, jak namítá žalobce, stále platí, že činnost autorizovaných osob není spjatá s výkonem veřejné moci, neboť tyto osoby nemají rozhodovací pravomoc. V bodu 32 rozsudku Soa Nazionale Costruttori, C-327/12 Soudní dvůr EU doslova o poskytovatelích certifikace (tj. autorizovaných osobách dle zákona o technických požadavcích na výrobky) uvážil, že tito poskytovatelé „*nevykonávají poslání normalizace*“, „*nemají žádnou rozhodovací pravomoc, která by byla spojena s výkonem výsad veřejné moci*“. Městský soud v Praze se s hodnocením charakteru dané činnosti Soudním dvorem EU ztotožňuje.

- 40 Pouze pro úplnost městský soud odkazuje na judikatorní závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vyjádřené v jeho usnesení ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016-41, které jsou přílehlavé pro posouzení formální stránky certifikátu. Uvedené závěry se týkají posouzení povahy tzv. výtky podle ust. § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „rozhodnutí ve věci výtky“). V usnesení se uvádí k formálnímu aspektu rozhodnutí následující: „*Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného 9 As 51/2018 senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. L. Jemelka, M. Podbrázský, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521)“.*
- 41 Je zjevné, že posuzovaný Certifikát ani posuzované rozhodnutí o zrušení Certifikátu uvedená kritéria sub i) až iv) nesplňují. Tyto úkony nemají formalizovanou podobu, nebyly vydán v rámci formalizovaného postupu, neboť představují toliko odborné posouzení technických vlastností předmětného výrobku.
- 42 K materiální stránce rozhodnutí pak Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ve věci výtky uvádí následující. „*Základní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4, § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce.*“
- 43 Ani z materiálního hlediska posuzovaný Certifikát ani posuzované rozhodnutí o zrušení Certifikátu nesplňují žádné z kritérií sub (i) až (iv). Tyto úkony nebyly řádně vydány určitým správním orgánem (jak je definován v ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), neobsahují rozhodnutí o právech a povinnostech osob. Nakonec není ani zřejmé, v čem by se tyto úkony mohly dotýkat veřejných subjektivních práv žalobce. Ten sice v žalobě obecně zmiňuje svá práva, nicméně blíže nerozvádí, v čem spatřuje spojitost mezi svými veřejnými subjektivními právy a Certifikátem, respektive rozhodnutím o zrušení Certifikátu.
- 44 Podle přesvědčení městského soudu tedy certifikát není rozhodnutím ve formálním ani materiálním smyslu, neboť nemá účinky předpokládané v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., resp. § 67 odst. 1 správního řádu, a není ani jiným úkonem podle správního řádu, byť je opatřen označením „rozhodnutí“, razítkem se státním znakem.

- 45 Podle ust. § 81 odst. 1 správního řádu může účastník proti podat odvolání pouze proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž odvolacím správním orgánem je dle ust. § 89 odst. 1 nejbližší nadřízený správní orgán.
- 46 Vzhledem k tomu, že certifikát vydaný autorizovanou osobou není rozhodnutím ani osvědčením, a ani aktu jeho zrušení dle ust. § 11a odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky není rozhodnutím ani osvědčením, nelze se domáhat vydání rozhodnutí o odvolání proti němu. Žalovaný tedy není nečinný, pokud o podaném odvolání nerozhodl.
- 47 Z uvedených důvodů městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle ust. § 81 odst. 3 s. ř. s.
- 48 Co se týče odkazovaného rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 20. 7. 2020 č.j. 60 C 155/2020-17, městský soud konstatuje, že se s ohledem na svůj výše odůvodněný právní názor se závěry Obvodního soudu pro Prahu 9 o tom, že rozhodnutí o zrušení Certifikátu naplňuje znaky správního rozhodnutí, neztotožňuje. Nadto městský soud zdůrazňuje, že rozhodnutím okresních soudů není vázán.
- 49 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud považuje v dané věci za neúčelné, aby byl žalovaný v řízení zastoupen advokátem, neboť u něj dle ustálené judikatury lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byl schopen kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musel využívat právní pomoci advokátů (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012 sp.zn. II. ÚS 2396/09).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 15. ledna 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu